Betrugsbekämpfung bei Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds im Freistaat Sachsen – eine verhaltensökonomische Analyse

M a s t e r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum

zum Erwerb des Hochschulgrades

Master of Science (M.Sc.)

Vorgelegt von

Vivian Bogedain

aus Lampertswalde

Meißen, 1. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

Darstellungsverzeichnis ..... **IV**

Abkürzungsverzeichnis ..... **IV**

1 Einleitung **1**

2 Die ESF-Förderung als arbeitsmarktpolitisches Instrument **3**

2.1 Grundlagen und Ziele der ESF-Förderung in Sachsen 3

2.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der ESF-Förderung 4

2.3 Die Bedeutung und Zukunft der ESF-Förderung in Sachsen 9

3 Betrug und seine volkswirtschaftlichen Auswirkungen **11**

3.1 Definition von Betrug 11

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Betrug bei ESF-Fördermitteln 15

4 Relevanz von Betrugsbekämpfung in der ESF-Förderung im Freistaat Sachsen **16**

4.1 Rechtliche Verpflichtung zur Betrugsbekämpfung im ESF 16

4.2 Betrugsbekämpfung im ESF im Freistaat Sachsen 18

4.3 Tendenzen und Ausblick 19

5 Betrugsverhalten nach Rational-Choice-Theorie **21**

5.1 Der Betrüger als Homo Oeconomicus 21

5.2 Betrug als ökonomische Entscheidung 22

6 Betrugsverhalten nach verhaltensökonomischen Erkenntnissen **24**

6.1 Der Betrüger als Homo Sapiens 24

6.2 Betrug als menschliche Entscheidung 26

6.3 Einflussfaktoren auf das Betrugsverhalten 29

6.3.1 Einfluss moralischer Wertvorstellungen 29

6.3.2 Verleugnung der Verantwortung 32

6.3.3 Subjektive Einflussfaktoren 34

6.3.4 Betrug im Spotlight 39

6.3.5 Herdenverhalten der Menschen 40

6.3.6 Die Betrugsspirale 40

6.3.7 Die Betrugsinfektion 42

6.3.8 Betrug in Zeiten der Digitalisierung ... 43

6.4 Rückschlüsse auf das Betrugsverhalten ... 44

7 Verhaltensökonomische Ansatzpunkte für die Fördermittelverwaltung im Freistaat Sachsen zur Betrugsbekämpfung ... 46

7.1 Betrug in der Entstehung bekämpfen ... 46

7.2 Nudging ... 47

7.3 Vertrauensbasierte Ausgestaltung von Verfahren und Regeln ... 50

7.4 Verhaltensökonomische Betrugsbekämpfungsmaßnahmen ... 52

7.4.1 Moralische Vorbilder ... 52

7.4.2 Register für Fördermittelverstöße ... 54

7.4.3 Folgen auf Unternehmen ausweiten ... 55

7.5 Verhaltensökonomische Ausgestaltung der ESF-Formulare ... 56

7.5.1 Bürgerfreundliche Formulare ... 56

7.5.2 Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien ... 58

7.5.3 Moralische Gedächtnisstütze ... 59

7.5.4 Nutzen von Online-Formularen ... 61

7.6 Verhaltensökonomische Ausgestaltung der Förderverfahren ... 62

7.6.1 Bürgerorientierung ... 62

7.6.2 Externe Kontrollen ... 64

7.6.3 Leistungsdruck reduzieren ... 65

7.6.4 Interessenkonfliktanalyse ... 66

7.6.5 Computerunterstützung bei Verfahren ... 67

8 Umsetzungsmöglichkeiten aus Sicht von Experten ... 69

9 Zusammenfassung und Ausblick ... 77

Anhangsverzeichnis ... V

Literaturverzeichnis ... XXXV

Rechtsquellenverzeichnis ... XXXVIII

Eidesstattliche Versicherung ... XL

Darstellungsverzeichnis

Abbildung 1 - Zusammenfassung Ziele ESF Sachsen 4
Abbildung 2 - Wirkung von ESF-Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte 8
Abbildung 3 - Wirkung von ESF-Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt für Höherqualifizierte 8
Abbildung 4 - ESF-Mittel Sachsen 2014 - 2020..... 9
Abbildung 5 - Kosten-Nutzen-Analyse bei Betrugsentscheidungen..... 22
Abbildung 6 - Self-Concept Maintenance Theorie 28
Abbildung 7 - Neutralisierungstheorie 33
Abbildung 8 - Designprinzipien für bürgerfreundliche Formulare..... 57

Tabelle 1 - Priorisierung der Handlungsempfehlungen..... 71

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	**Erläuterung**
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
ESF	Europäischer Sozialfonds
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OZG	Onlinezugangsgesetz
PIF-Richtlinie	Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug
Rn	Randnummer
SAB	Sächsische Aufbaubank – Förderbank: Bewilligungsstelle im ESF in Sachsen
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
WRegG	Wettbewerbsregistergesetz

1 Einleitung

„Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden“
(Europäischer Rechnungshof, 2019a)

„Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben: Verwaltungsbehörden müssen Aufdeckung, Reaktion und Koordinierung verstärken“
(Europäischer Rechnungshof, 2019b)

So lauten die Titel der neuesten Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2019. Dies zeigt einerseits ganz deutlich auf, dass Betrugsbekämpfung aktuell von großer Relevanz im Bereich der EU ist. Andererseits wird ebenso signalisiert, dass die Maßnahmen bislang noch nicht zufriedenstellend umgesetzt werden. Doch nicht nur aus Sicht des Rechnungshofes ist Betrugsbekämpfung bei EU-Fördermitteln von großer Bedeutung. Im Sinne des Bürgers sollten steuerfinanzierte Fördermittel positive Effekte bewirken und zielgerichtet eingesetzt werden. Seit diesem Förderzeitraum ab 2014 existieren daher für die Strukturfonds, wie den Europäischen Sozialfonds (ESF), explizite Anforderungen an die Fördermittelverwaltung in Bezug auf Betrugsbekämpfungsmaßnahmen. Da es sich bei Fördermitteln um zur Verfügung gestellte öffentliche Gelder handelt, ist insbesondere dort ein Anreiz für Betrug gegeben. Deshalb werden bereits Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch die ESF-Fördermittelverwaltung in Sachsen ergriffen. Diese beruhen zumeist auf Modellen des rational handelnden Menschen und werden deshalb größtenteils in Form von Kontrollen zur Aufdeckung umgesetzt. Dadurch erhöht sich die Gefahr für den Betrüger, erwischt zu werden und die Kosten des Betrugs werden gegenüber dem möglichen Nutzen zu hoch. So soll sichergestellt werden, dass Fördermittel nur für die vorgesehenen Zwecke verwendet und Betrüger abgeschreckt werden. Im Ergebnis entwickeln sich jedoch immer detailliertere Förderbestimmungen und umfangreichere Kontrollen.

Die Sächsische Verwaltung befindet sich momentan in einem Wandel. Einerseits ist die Digitalisierung im privaten Bereich, in Unternehmen und ebenfalls in der öffentlichen Verwaltung in den nächsten Jahren unaufhaltbar. So wird auch die Gewährung von ESF-Fördermitteln zukünftig digitalisiert stattfinden. Aktuelle Fälle von Computer- und Internetbetrug zeigen, dass sich mit diesem digitalen Wandel auch das Betrugsverhalten grundlegend ändert. Dieser Aspekt sollte bei den Bekämpfungsmaßnahmen bedacht werden, sodass eine neue Ausrichtung der Betrugsbekämpfung im ESF geboten erscheint. Andererseits zeichnet sich eine Veränderung in der sächsischen Bevöl-

kerungsstruktur ab. So ist nicht nur ein Rückgang der Bevölkerungszahl zu erwarten, auch die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich hin zu einer gesamtheitlich älteren Gesellschaft verändern. Die Folgen in Form von Personal- und Fachkräftemangel werden auch die öffentliche Verwaltung betreffen. Trotzdem sollte in Zukunft weiterhin gewährleistet werden, dass Fördermittel bestimmungsgemäß verwendet werden und kein Betrug stattfindet. Doch wie kann dies bei der sich abzeichnenden Personalknappheit in der Fördermittelverwaltung sichergestellt werden? Kontrollen in dem Maße, wie sie bislang stattfinden, sind zeitaufwendig, erfordern hohe Personalkapazitäten und sind womöglich in dieser Intensität bald nicht mehr durchführbar. Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass Sachsen im nächsten Förderzeitraum weniger ESF-Fördermittel erhalten wird und damit verbunden auch weniger Mittel zur Umsetzung zur Verfügung hat. Umso wichtiger ist eine effiziente Fördermittelverwaltung mit gleichzeitig effektiven und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.

Die zu erwartenden Änderungen verdeutlichen die Notwendigkeit, neue Möglichkeiten der Betrugsbekämpfung zu ergründen. Dazu müssen zunächst die Ursachen unehrlicher Verhaltensweisen näher betrachtet werden, um gezielt schon präventiv dagegen vorzugehen. Denn es ist oftmals günstiger und wirksamer, Betrug im Vornherein zu vermeiden, als ihn im Nachhinein aufzudecken und zu verfolgen. Der Erforschung menschlichen Verhaltens in wirtschaftlichen Kontexten widmet sich die Verhaltensökonomik. Durch die Verknüpfung verhaltenspsychologischer Theoreme mit ökonomischen Grundlagen können Erklärungen für menschliche Verhaltensweisen neu systematisiert werden. Anhand von Experimenten konnten neue Erkenntnisse über das Entscheidungsverhalten in ökonomischen Situationen gewonnen werden, welche das Modell des rational handelnden Homo Oeconomicus nicht oder nur teilweise erklären konnte. Inwiefern diese Ergebnisse jedoch in die Betrugsbekämpfung bei Fördermitteln implementierbar sind, wurde bisher kaum erforscht.
In der Masterarbeit soll daher die Bedeutung verhaltensökonomischer Erkenntnisse für die Betrugsbekämpfung in der ESF-Förderung im Freistaat Sachsen untersucht werden. Dazu werden zunächst Erklärungsansätze für betrügerische Verhaltensweisen analysiert. Anschließend werden diese Ergebnisse auf die Fördermittelverwaltung im ESF im Freistaat Sachsen übertragen und Möglichkeiten der zukünftigen Gestaltung unter dem besonderen Aspekt der Digitalisierung aufgezeigt.

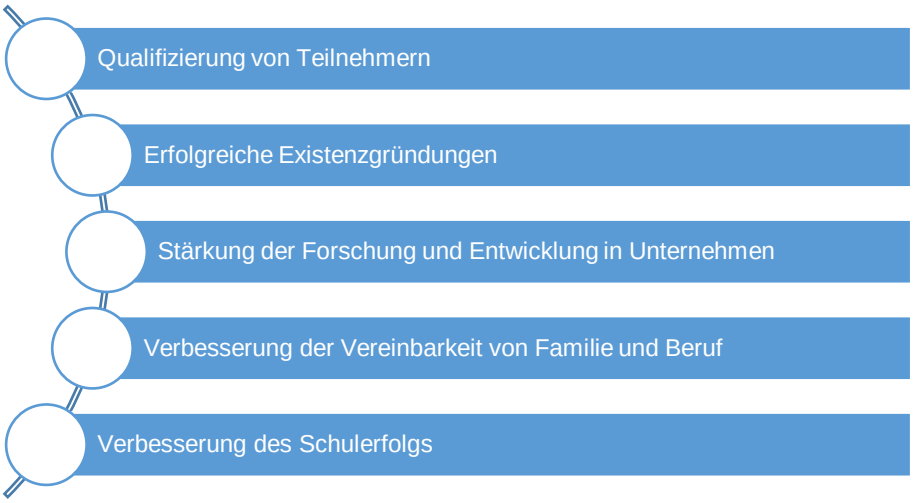
2 Die ESF-Förderung als arbeitsmarktpolitisches Instrument

2.1 Grundlagen und Ziele der ESF-Förderung in Sachsen

Als Arbeitsmarktpolitik werden nach *Pollert, Kirchner & Polzin* zunächst alle Maßnahmen, welche eine Beeinflussung des Angebotes und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zum Ziel haben, bezeichnet. Dabei wird im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit bekämpft, indem Arbeitslose in den Arbeitsmarkt wiedereingegliedert werden. Passive Arbeitsmarktpolitik zielt auf eine Linderung der Folgen von Arbeitslosigkeit ab. (vgl. 2013, S. 125) Zur Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik bedient sich der Staat bestimmter Instrumente.

Um Vorhaben des ESF in diesem Zusammenhang einzuordnen, bedarf es einer Betrachtung der Zielstellungen der ESF-Förderung in Sachsen. Aus Sicht der Europäischen Kommission wird der ESF wie folgt beschrieben: „Der Europäische Sozialfonds […] investiert in Menschen. Sein Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung der Beschäftigungs- und Bildungschancen in der Europäischen Union. Außerdem verfolgt er das Ziel, die Lage hilfsbedürftiger Menschen zu verbessern, die von Armut bedroht sind.“ (Europäische Kommission, 2019) Konkretisierend sind in Artikel 3 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 für den Bereich des ESF Einzelziele zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Bildungschancen für den Förderzeitraum 2014 - 2020 festgelegt. Damit sind zunächst die Zielsetzungen der ESF-Förderung durch EU-rechtliche Regelungen vorgegeben. Innerhalb dieser Einzelziele können die Mitgliedstaaten die ESF-Förderung jeweils eigenständig ausrichten und entsprechende Förderungen konzipieren. Präzisiert werden die Maßnahmen und Ziele der ESF-Förderung in Sachsen im Operationellen Programm des Freistaates Sachsen für den ESF im Förderzeitraum 2014 - 2020. Auf Grundlage von zehn Förderrichtlinien, welche insgesamt 43 Fördergegenstände beinhalten, werden ESF-Fördervorhaben in Sachsen weitestgehend als Zuschussförderung umgesetzt. Die Einzelziele mit den zu erreichenden Ergebnissen bezogen auf den ESF in Sachsen wurden in Anhang 1 zusammengestellt. Insgesamt lassen sich die in Abbildung 1 aufgeführten Ziele der ESF-Förderung in Sachsen zusammenfassen.

Abbildung 1 - Zusammenfassung Ziele ESF Sachsen



So soll die Qualifizierung von Teilnehmern der Verbesserung von Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt dienen. Durch die Förderung von Existenzgründungen und der Forschung und Entwicklung soll eine Stärkung bereits vorhandener und die Gründung neuer Unternehmen bezweckt werden. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll ermöglichen, dass Menschen mit familiären Verpflichtungen dem Arbeitsmarkt trotzdem zur Verfügung stehen. Durch die Verbesserung des Schulerfolgs sollen aktuelle Bildungschancen erhöht und damit zukünftige Beschäftigungschancen eröffnet und dadurch Arbeitslosigkeit vorgebeugt werden.

In der Ausgestaltung der Ziele der ESF-Förderung in Sachsen wird deutlich, dass diese Arbeitsmarktrelevanz aufweisen. Durch die Vorhaben sollen vorrangig Beschäftigungs- und Bildungschancen verbessert werden, was eine Beeinflussung des Angebots auf dem Arbeitsmarkt darstellt. Die Beeinflussung der Nachfrage durch die Förderung von Existenzgründungen stellt ebenso eine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung dar, soll in dieser Arbeit jedoch nicht vorrangig betrachtet werden. Damit dient der ESF als Instrument der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Sachsen.

2.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der ESF-Förderung

Wie sich gezeigt hat, werden durch die ESF-Förderung arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt. Um die volkswirtschaftlichen und damit auch die gesellschaftlichen Auswirkungen zu bestimmen, nutzen Ökonomen als Basistheorie und Ausgangspunkt die allgemeine Gleichgewichtstheorie von Angebot und Nachfrage auf Wettbewerbsmärkten (vgl. Sesselmeier, Funk & Waas, 2010, S. 73). Zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der ESF-Förderung bedarf es einer Analyse der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Auf diesem wird das Arbeitsangebot durch die Arbeitnehmer

dargestellt und die Nachfrage nach Arbeit erfolgt durch die Arbeitgeber. Das Arbeitsangebot umfasst alle Erwerbstätigen und Arbeitssuchenden bzw. Erwerbslosen und die Arbeitsnachfrage alle Erwerbstätigen und offene Stellen (vgl. ebd., S. 25). Weiterhinwerden dem Arbeitsmarkt die Annahmen der vollkommenen Konkurrenz, Homogenität der Arbeit, vollkommener Information, uneingeschränkter Mobilität der Arbeitnehmer, vollkommener Flexibilität und Gewinnmaximierungsabsicht zu Grunde gelegt (vgl. ebd., S. 76). Auf Grundlage dieser modelltheoretischen Annahmen stellt sich auf dem Arbeitsmarkt stets ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ein, wobei der Lohn den Gleichgewichtspreis und die Arbeitsmenge die Gleichgewichtsmenge darstellt. Ungleichgewichte in Form von Arbeitslosigkeit oder offenen Stellen existieren nicht langfristig (vgl. Baßeler, Heinrich & Utecht, 2010, S. 312). Dies liegt in der mengenmäßigen Anpassung der Akteure als Reaktion auf solche Ungleichgewichte begründet (vgl. ebd., S. 80).
Um die Effizienz von Märkten zu bestimmen, bedient man sich des Wohlfahrtsbegriffes. Danach ist die Gesamtrente, als Summe aus Konsumentenrente und Produzentenrente, ein Maß für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 240). Für den Arbeitsmarkt stellt die Konsumentenrente der Arbeitgebernutzen als Differenz zwischen dem Nachfragepreis und dem Gleichgewichtspreis dar. Die Produzentenrente bezeichnet den Arbeitnehmernutzen als Differenz zwischen dem angebotenem Preis und dem Gleichgewichtspreis. Da in diesem theoretischen Arbeitsmarktmodell die Effizienz voll und ganz gewährleistet ist, wird auch eine größtmögliche Gesamtrente und damit Wohlfahrt erzielt.

Aufgrund der eingeschränkten Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmer und der unvollkommenen Information über das Arbeitsangebot sowie der Heterogenität der Arbeit treffen die im oben beschriebenen Modell getroffenen Aussagen nicht vollständig auf den realen Arbeitsmarkt zu. So sind Arbeitnehmer nicht uneingeschränkt mobil und können aufgrund regionaler Verbundenheit auf eine geänderte Nachfrage nicht flexibel reagieren. Auch in Bezug auf die Art der angebotenen Arbeit sind Arbeitnehmer nicht vollkommen flexibel, da oftmals zeitintensive Qualifizierungen und eine fachliche oder körperliche Eignung für eine bestimmte Arbeit erforderlich sind. Deshalb ist auch eine Homogenität der Arbeit in der Realität nicht gegeben. Da Märkte in der Realität jedoch oft in Bezug auf die oben genannten Annahmen unvollständig sind, kommt es nicht selten zu ineffizienter Verteilung der Ressourcen, welche der Markt nicht allein lösen kann (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 323) Bezogen auf den Arbeitsmarkt kann es daher zu einer ineffizienten Verteilung des Produktionsfaktors Arbeit durch den Markt und

damit zum Marktversagen kommen. In der Folge existieren Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsverluste für die Volkswirtschaft. Ziel des staatlichen Handelns ist es nach § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) deshalb unter anderem, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen. Eine Tendenz zur Vollbeschäftigung ist jedoch in der Marktwirtschaft nicht gegeben (vgl. Baßeler, Heinrich & Utecht, 2010, S. 55). Deshalb besteht für den Staat die Möglichkeit, in Fällen des Marktversagens regulierend einzugreifen. Durch staatliche Maßnahmen sollen die Arbeitslosigkeit verringert und der Beschäftigungsstand erhöht werden. Dabei wird zunächst zwischen unterschiedlichen Formen der Arbeitslosigkeit unterschieden. Während friktionale und saisonbedingte Arbeitslosigkeit von kurzer Dauer und damit kaum Gegenstand staatlicher Einflussnahme sind, stehen vor allem strukturelle und konjunkturelle Arbeitslosigkeit im Fokus der Arbeitsmarktpolitik. Bei struktureller Arbeitslosigkeit liegt die Ursache in einer Merkmalsdifferenz zwischen Angebot und Nachfrage (vgl. Sesselmeier, Funk & Waas, 2010, S. 42). Das bedeutet, die Arbeitsqualifikationen, die angeboten werden, werden von Unternehmen nicht nachgefragt. Andererseits fragen Unternehmen Arbeitsqualifikationen nach, welche nicht in genügendem Maße angeboten werden. Bei dieser Form der längerfristigen Arbeitslosigkeit wird daher auch von »qualifikationsbedingter« und »Mismatch-Arbeitslosigkeit« gesprochen (vgl. ebd., S. 43). Konjunkturelle Arbeitslosigkeit hingegen entsteht durch Konjunkturschwankungen und nimmt in der Regel bei steigender Konjunktur wieder ab. Bei längerer Dauer dieser Form der Arbeitslosigkeit ohne entsprechende staatliche Gegenmaßnahmen kann sie jedoch auch zu struktureller Arbeitslosigkeit werden (vgl. ebd., S. 44). Wie in Abschnitt 2.1 dargestellt, verfolgt die ESF-Förderung in Sachsen vorrangig arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen wie die Erhöhung von Beschäftigungschancen durch Qualifizierung von Arbeitskräften. Sie dient daher unmittelbar der Reduzierung des dargestellten Mismatches zwischen Angebot und Nachfrage und somit der Prävention und Reduzierung von struktureller Arbeitslosigkeit.

Zur Verdeutlichung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von ESF-Vorhaben werden exemplarisch zwei verschiedene Arbeitsmärkte betrachtet. Zum einen besteht ein Arbeitsmarkt für ungelernte bzw. geringqualifizierte Arbeitskräfte. Auf diesem Markt liegt zunächst der tatsächliche Lohn über dem Gleichgewichtspreis. Dies ist zum einen bedingt durch die Festlegung von Mindestlöhnen und den Einfluss von Gewerkschaften (vgl. ebd., S. 512 f.). Zum anderen greift die soziale Sicherung hier ebenfalls als impliziter Mindestlohn. Zu diesem nicht marktmäßig geschaffenen Preis, welcher über dem Gleichgewichtspreis liegt, wird mehr Arbeit angeboten als nachgefragt. Deshalb exis-

tiert ein Angebotsüberhang, welcher die Arbeitslosigkeit repräsentiert. Die Folge ist eine ineffiziente Allokation des Produktionsfaktors Arbeit auf dem Markt und damit verbunden ein Wohlfahrtsverlust.

Zum anderen wird die Ausgangssituation auf dem Arbeitsmarkt für (höher-) qualifizierte Arbeitskräfte betrachtet. Die Nachfrage auf diesem Markt ist tendenziell steigend, da z. B aufgrund der zunehmenden Automatisierung der Arbeitsprozesse durch die Unternehmen mehr qualifizierte Arbeitskräfte und weniger geringqualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt werden. Das Angebot auf diesem Markt ist weiterhin eingeschränkt, da aktuell nur eine bestimmte Anzahl an qualifizierten Arbeitskräften mit einem bestimmten zeitlichen Arbeitsrahmen zur Verfügung steht. Die Arbeitsmenge ist durch gesetzlich festgelegte Arbeitszeitbestimmungen begrenzt (vgl. Sesselmeier, Funk & Waas, 2010, S. 85). Abweichend vom theoretischen Arbeitsmarktmodell besteht daher eine Einschränkung der Flexibilität der Arbeitnehmer. Eine mengenmäßige Anpassung des Arbeitsangebotes auf eine steigende Nachfrage kann nicht unmittelbar erfolgen. Der Zugang zu diesem Markt ist für Arbeitskräfte zudem dadurch beschränkt, dass eine entsprechende Eignung vorhanden sein und zunächst eine Qualifizierung erlangt werden muss. Es existieren deshalb ein Nachfrageüberhang und damit unbesetzte offene Stellen. Auch diese Allokation ist nicht effizient und dadurch entsteht ebenfalls ein Wohlfahrtsverlust für die Volkswirtschaft.

Der ESF als arbeitsmarktpolitisches Instrument dient der Verbesserung der Beschäftigungs- und Bildungschancen und damit hauptsächlich der Beeinflussung des Arbeitsangebotes. Durch die Qualifizierung von Teilnehmern wird auf dem Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeitskräfte zunächst das Angebot gesenkt, da mit erlangter Qualifizierung die Arbeitnehmer diesem Arbeitsmarkt nicht mehr als Anbieter zur Verfügung stehen. Durch den Rückgang des Arbeitsangebotes werden der vorhandene Angebotsüberhang und damit die Arbeitslosigkeit abgebaut. Auf dem Markt für Höherqualifizierte hingegen erhöht sich das Arbeitsangebot durch die Qualifizierungsvorhaben, da vormals Geringqualifizierte durch die Förderung Zugang zum Arbeitsmarkt für (höher) Qualifizierte erlangen. Dadurch kann der Nachfrageüberhang abgebaut, also offene Stellen besetzt werden. Abbildung 2 und Abbildung 3 verdeutlichen die Auswirkungen auf den getrennt zu betrachtenden Arbeitsmärkten.

Abbildung 2 - Wirkung von ESF-Vorhaben auf den Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte

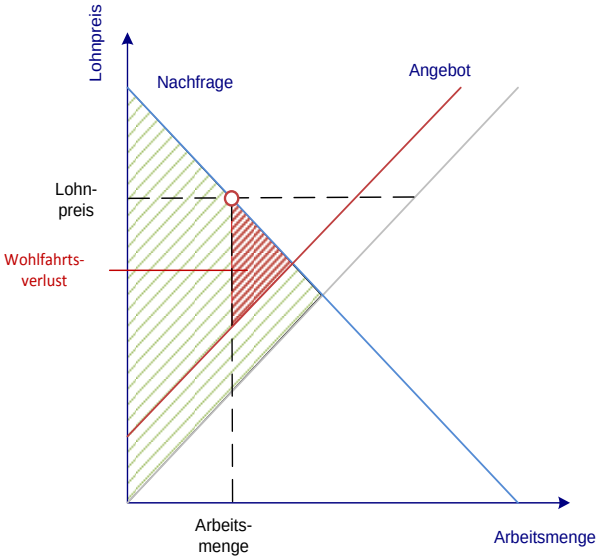
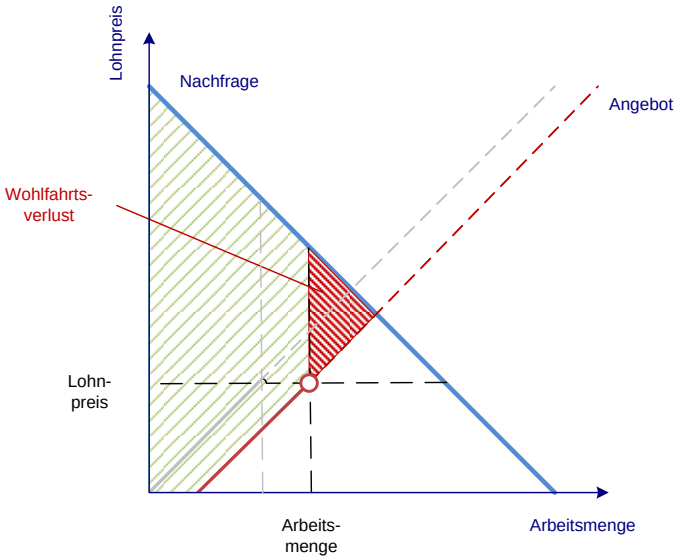


Abbildung 3 - Wirkung von ESF-Vorhaben auf den Arbeitsmarkt für Höherqualifizierte



Anhand dieser vereinfacht dargestellten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt kann man erkennen, dass die Vorhaben des ESF insgesamt der Reduzierung von Arbeitslosigkeit und der gleichzeitigen Besetzung von offenen Stellen dienen. Dadurch kann struktureller Arbeitslosigkeit, welche aufgrund eines Mismatches zwischen Angebot und Nachfrage entsteht, entgegengewirkt werden.

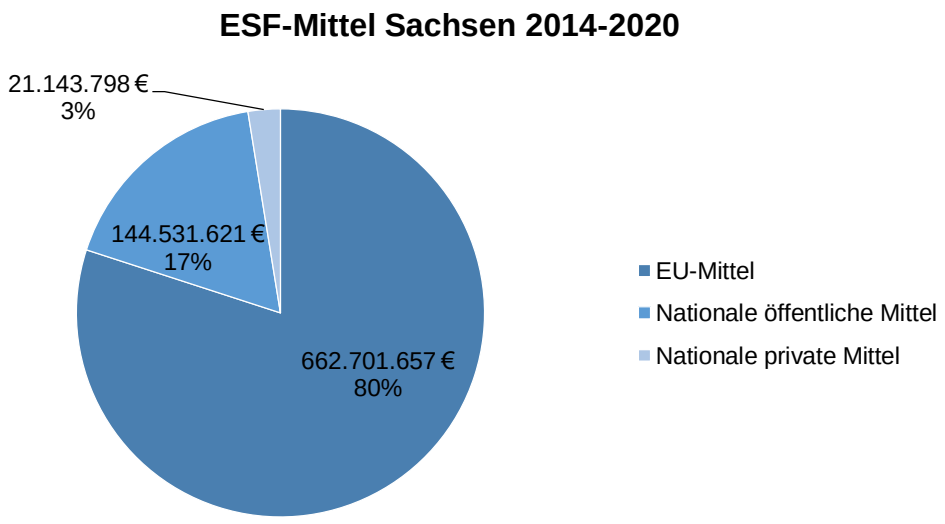
Die ESF-Förderung als arbeitsmarktpolitisches Instrument dient der Beeinflussung des Arbeitsmarktes durch den Staat bei ineffizienter Ressourcenallokation. Wie die volkswirtschaftliche Analyse gezeigt hat, trägt sie zu einer effizienteren Verteilung des Pro-

duktionsfaktors Arbeit, damit zur Verhinderung und Verringerung von Arbeitslosigkeit und in der Folge zu einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerung bei. Sie stellt demnach ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, um insbesondere strukturelle Arbeitslosigkeit einzudämmen, dadurch die Wirtschaft zu stärken und einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert zu erzeugen. Dies kann jedoch nur bei zweckentsprechender Verwendung der Mittel erreicht werden.

2.3 Die Bedeutung und Zukunft der ESF-Förderung in Sachsen

Für die Umsetzung der beschriebenen Zielsetzungen stehen dem Freistaat Sachsen gemäß Operationellem Programm im Förderzeitraum 2014 - 2020 insgesamt 828.377.076 Euro ESF-Mittel zur Verfügung (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2018, S. 94). Diese Mittel teilen sich wie Abbildung 4 verdeutlicht, in EU-Mittel, nationale öffentliche Mittel und nationale private Mittel auf.

Abbildung 4 - ESF-Mittel Sachsen 2014 - 2020



Die Zusammensetzung verdeutlicht, dass es sich bei den ESF-Mitteln in Sachsen größtenteils um öffentliche EU-Mittel und nationale öffentliche Mittel und damit um steuerfinanzierte Gelder handelt. Die private Kofinanzierung spielt demnach eher eine untergeordnete Rolle. Gerade bei öffentlichen Mittel, bestehen besondere Anreize für Betrug.

Der Förderzeitraum 2014 - 2020 ist fast beendet und aktuell laufen Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2021 - 2027. Eine entscheidende Frage, welche sich für Sachsen im Moment stellt, lautet: Wie wird sich die Strukturfondsförderung und damit auch die ESF-Förderung in Sachsen nach 2020 entwickeln? Mit der

Veröffentlichung der Verordnungsentwürfe für den Förderzeitraum 2021 – 2027 konnte durch die Europäische Kommission zumindest bestätigt werden, dass es zukünftig weiterhin eine Strukturfondsförderung, auch in Sachsen, geben wird. Aufgrund der erfolgten Osterweiterung der EU und des aktuell bevorstehenden Austritts Großbritanniens aus der EU ist jedoch abzusehen, dass Sachsen innerhalb der EU zumindest statistisch an Wirtschaftskraft zunimmt und dadurch weniger Strukturfondsmittel erhalten wird. Berechnungen ergaben, dass unter Zugrundelegung der jetzigen Ermittlungsweise die EU-Fördermittel für Sachsen bis auf 14 Prozent des aktuellen Förderzeitraumes einbrechen könnten (vgl. Institut für Wirtschaftsforschung, 2018b, S. 92). Inwieweit davon im Speziellen Mittel des ESF betroffen sind, wird nicht dargestellt. Es deutet jedoch darauf hin, dass auch im Bereich des ESF zukünftig mit einer geringeren Mittelausstattung zu rechnen ist. Die genauen Auswirkungen werden am Ende der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2021 – 2027 im Laufe des nächsten Jahres bekannt sein.

Insgesamt zeichnen sich auch in der ESF-Förderung ab 2020 für Sachsen Änderungen ab. Voraussehbar ist, dass Sachsen insgesamt weniger ESF-Mittel erhalten wird. Umso wichtiger ist ein zweckentsprechender und effizienter Mitteleinsatz. Dazu sollten neben Möglichkeiten der Vereinfachung von Förderverfahren, auch die Maßnahmen der Betrugsbekämpfung der Fördermittelverwaltung im Hinblick auf Verbesserungen untersucht werden. Wirksame Betrugsbekämpfungsmaßnahmen tragen auch zukünftig dazu bei, einen Effizienzverlust aufgrund von Betrug zu vermeiden. Nur dadurch kann es gelingen, die in Abschnitt 2.1 dargestellten arbeitsmarktpolitischen Zielstellungen bestmöglich durch Vorhaben des ESF zu unterstützen und eine gesamtwirtschaftliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Sachsen zu erreichen.

3 Betrug und seine volkswirtschaftlichen Auswirkungen

3.1 Definition von Betrug

„Betrügen und betrogen werden, nichts ist gewöhnlicher auf Erden."
Johann Gottfried Seume (29.01.1763 - 13.06.1810)

Dieses Zitat lässt erkennen, dass Betrug als menschliche Verhaltensweise schon lange erkannt und thematisiert wurde. Auch heute noch ist das Thema in der Gesellschaft fest verankert. Gerade im öffentlichen Bereich hat der Staat gegenüber den Steuerzahlern eine besondere Verantwortung für die sparsame und zweckbestimmte Verwendung von Steuergeldern. Da es sich bei den ESF-Mitteln größtenteils um öffentliche Mittel handelt, spielt das Thema Betrugsbekämpfung auch hier eine essentielle Rolle. Um Betrugsverhalten zu analysieren und darauf aufbauend Bekämpfungsmaßnahmen in der Fördermittelverwaltung zu ergreifen, soll zunächst Betrug definiert werden. Da es sich bei den ESF-Mitteln sowohl um EU-Mittel, als auch um nationale öffentliche und private Mittel handelt, ist es nicht zweckmäßig nur eine Betrugsdefinition heranzuziehen. Deshalb soll neben dem allgemein gebräuchlichen Betrugsverständnis, der für Deutschland relevante strafrechtliche Betrugsbegriff und für Fördermittel als Subventionen die spezialgesetzliche Regelung betrachtet werden. Daneben werden Begriffsbestimmungen auf EU-Ebene vergleichend herangezogen, um für die Zwecke dieser Arbeit ein gesamtheitliches Betrugsverständnis zu entwickeln.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird Betrug mit „bewusste Täuschung, Irreführung einer anderen Person" (Bibliographisches Institut GmbH, 2019) gleichgesetzt. Daraus lassen sich die folgenden Merkmale ableiten:

- Täuschungshandlung
- Außenrichtung
- Ziel der Irreführung
- Bewusstsein

Neben diesem allgemeinen Betrugsverständnis ist Betrug als Straftatbestand in § 263 Absatz 1 Strafgesetzbuch (StGB) wie folgt geregelt:

„Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft."

Danach muss eine Täuschungshandlung über Tatsachen, mit dem Erfolg der Irrtumserregung, aufgrund einer Vermögensverfügung zu einem Vermögensschaden geführt haben, unter der Voraussetzung des Vorsatzes und der Bereicherungsabsicht. Nach § 263 Absatz 2 StGB ist außerdem bereits der Versuch strafbar, das heißt, zu einem Erfolg muss es nicht gekommen sein (vgl. Fischer, 2017, S. 1968, § 263 , Rn 196). Zusammenfassend lassen sich für Betrug nach § 263 StGB folgende Merkmale ableiten:

- Bereicherungsabsicht
- Vermögensschaden
- Täuschungshandlung oder Unterlassen in Bezug auf Tatsachen
- Ziel der Irrtumserregung
- Außenwirkung
- Vorsatz

Eine spezielle Form des Betrugs stellt der Subventionsbetrug dar. Die für Subventionen charakteristische Gegenleistungsfreiheit schafft nach *Fischer* besondere Tatanreize des Betrugs und begründet daher eine besondere Gefahr (vgl. ebd., S. 1996, § 264, Rn 2b). Zum Schutz des Staatsvermögens gelten deshalb für Subventionen weitere gesetzliche Vorgaben. So regelt z. B. das Subventionsgesetz Maßnahmen bei missbräuchlicher Inanspruchnahme von Subventionen. Auch für Subventionsbetrug sieht das Strafrecht spezialgesetzliche Regelungen vor. Subventionsbetrug ist daher im § 264 StGB als lex specialis gegenüber Betrug nach § 263 StGB geregelt (vgl. ebd., S. 1997, § 264, Rn 5). Dabei sind von dem Straftatbestand legaldefinierte Subventionen umfasst. Weiterhin muss eine Tathandlung und mindestens Leichtfertigkeit bzw. Fahrlässigkeit vorliegen. (vgl. § 264 StGB)

Der Subventionsbegriff ist in § 264 Absatz 7 StGB definiert. Danach sind Subventionen eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht oder nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft. Erfasst sind dabei auch Fördermittel der Europäischen Strukturfonds, wie zum Beispiel des ESF (vgl. ebd., S. 1999, § 264, Rn 12). Als Tathandlungen sind nach § 264 Absatz 1 StGB folgende definiert:

1. Unrichtige oder unvollständige Angaben über subventionserhebliche Tatsachen
2. Zweckwidrige Verwendung von Subventionen
3. Unterlassen weiterer Angaben über subventionserhebliche Tatsachen
4. Gebrauchen einer unrechtmäßig erlangten Subventionsbescheinigung

Hinsichtlich des § 264 Absatz 1 Nr. 1 bis 3 StGB ist ein Vorsatz nicht notwendig. Vielmehr ist bereits Leichtfertigkeit, als eine besondere Gleichgültigkeit oder grobe Unachtsamkeit bzw. grobe Verkennung der sich gebietenden Umstände, strafbar (vgl. ebd., S. 2006, §264, Rn 36 f.). § 264 Absatz 8 StGB bestimmt ferner subventionser-

hebliche Tatsachen, welche ein weiteres Tatbestandsmerkmal der Tathandlungen nach § 264 Absatz 1 Nr. 1, 3 und 4 StGB darstellen.

Zusammenfassend kann man im Vergleich zur Betrugsdefinition nach § 263 StGB deutliche Unterschiede bei der Definition von Subventionsbetrug nach § 264 StGB feststellen. So werden nicht nur die Tatsachen und Tathandlungen stark eingegrenzt, auch fehlt es hier eines Vermögensschadens und einer Bereicherungsabsicht. Außerdem ist bereits Leichtfertigkeit als eine Form der Fahrlässigkeit strafbar. Die folgenden Merkmale resultieren daher für den Betrugsbegriff aus § 264 StGB:

- spezielle Tathandlung oder Unterlassen
- subventionserhebliche Tatsachen oder missbräuchliche Verwendung
- Leichtfertigkeit
- Inkaufnahme eines Schadens

Da es sich bei ESF-Fördermitteln zu einem großen Teil um EU-Mittel handelt, sind auch EU-rechtliche Betrugsdefinitionen heranzuziehen. Bereits 1995 wurde Betrug in Artikel 1 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften als eine vorsätzliche Täuschung in der Absicht, sich selbst zu bereichern oder einem Dritten Schaden zuzufügen, definiert. Um die Betrugsbekämpfung zu verbessern und eine strafrechtliche Verfolgung auf EU-Ebene zu ermöglichen, erfolgte 2017 mit der Richtlinie (EU) Nr. 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (im Folgenden PIF-Richtlinie) zunächst eine genauere, für alle Mitgliedstaaten geltende, Definition des Betrugsbegriffes (vgl. Erwägungsgrund (4) der PIF-Richtlinie). Artikel 3 dieser Richtlinie bestimmt daher als Betrug jede Handlung oder jedes Unterlassen bezogen auf die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden. Weiterhin umfasst sind das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge und die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden. Darüber hinaus wird in Bezug auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe gemäß Artikel 3 der PIF-Richtlinie zumindest die Absicht einer rechtswidrigen Vorteilsverschaffung für den Täter oder eine andere Person vorausgesetzt.

Anhand dieser detaillierten Festlegung des Betrugsbegriffes auf EU-Ebene wird die Bedeutung eines einheitlichen Vorgehens bei der Bekämpfung und strafrechtlichen Verfolgung von Betrug zu Lasten des EU-Haushaltes deutlich. Im Gegensatz zu den

Betrugsdefinitionen im deutschen Strafrecht kann ein gravierender Unterschied festgestellt werden. So ist hier stets ein Erfolg, das heißt ein eingetretener Vermögensschaden für die EU, Voraussetzung für Betrug im Sinne der EU-rechtlichen Definition. Die Merkmale des EU-rechtlichen Betrugsbegriffes lassen sich wie folgt darstellen:

- spezielle Tathandlung oder Unterlassen
- Vermögensschaden für EU als Folge
- Vorsatz (Ausnahme Auftragsvergaben: Absicht ausreichend)
- Bereicherungsabsicht oder Schädigungsziel

Zum Zwecke dieser Arbeit soll aus den vorgenannten Begriffsbestimmungen ein zusammenfassender Betrugsbegriff definiert werden. Dabei soll anhand der aufgeführten Merkmale der Betrugsbegriffe der Minimalkonsens als Betrug im Sinne dieser Arbeit gelten. Insgesamt betrachtet gibt es zunächst keine einheitliche Begriffsbestimmung des Betrugsbegriffs, welcher im Bereich der ESF-Förderung anzuwenden ist. Da sowohl nationale strafrechtliche, als auch EU-rechtliche Vorschriften Anwendung finden, ist nicht nur eine Definition maßgeblich. Unter den aufgeführten Betrugsbegriffen lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen. So umfassen alle Begriffe zunächst eine Tathandlung, wobei auch Unterlassen inbegriffen ist. Ebenfalls wird immer die Täuschung oder Irreführung eines anderen zumindest in Kauf genommen. In Bezug auf das Bewusstsein wird zumindest Leichtfertigkeit, aber nicht immer Vorsatz vorausgesetzt. Weder Erfolg der Täuschung, noch ein entstandener Schaden ist durchgängiges Merkmal der Betrugsdefinitionen. Lediglich die Schadensmöglichkeit muss gegeben sein. Weiterhin auffällig ist, dass keine der Begriffsbestimmungen auch nur ansatzweise an eine Schadenshöhe oder ein Schadensausmaß anknüpft. Das bedeutet, dass es keine Bagatellgrenze in Bezug auf Betrug gibt. Daraus schlussfolgernd lässt sich folgendes Verständnis von Betrug konstatieren:

> *Betrug ist jegliche, zumindest leichtfertige Tathandlung oder jedes Unterlassen durch Inkaufnahme der Täuschung oder Irreführung eines anderen und der Möglichkeit eines daraus resultierenden Schadens.*

Bezogen auf den Fördermittelbetrug im ESF ist demnach unter Betrug jede Handlung oder jedes Unterlassen des Antragstellers zu verstehen, wobei in Kauf genommen wird, dass die Fördermittelverwaltung getäuscht wird und die Möglichkeit eines Schadens besteht. Dabei fallen sowohl kleinere Unehrlichkeiten als auch großer Betrug bei der Fördermittelbeantragung unter dieses Betrugsverständnis. Den weiteren Überlegungen der vorliegenden Arbeit wird folglich diese Betrugsdefinition zu Grunde gelegt.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Betrug bei ESF-Fördermitteln

Durch den Einsatz von ESF-Mitteln werden bestimmte Zwecke verfolgt. So ist das übergeordnete Ziel die Verbesserung von Beschäftigungs- und Bildungschancen. Dies gelingt durch entsprechend zielgerichtete Fördervorhaben. Durch den zweckentsprechenden Einsatz von ESF-Mitteln kann ein gesamtwirtschaftlicher positiver Effekt erzielt werden, wie in Abschnitt 2.2 dargestellt wurde.

Werden ESF-Mittel hingegen nicht zweckbestimmt verwendet, wie dies bei Betrug der Fall ist, entfallen diese positiven Effekte. In Bezug auf diese Mittel bleibt es zunächst bei der Arbeitsmarktsituation ohne die ESF-Förderung. Folglich kann die Arbeitslosigkeit nicht verringert und offene Stellen nicht besetzt werden und es bleibt beim Wohlfahrtsverlust, bedingt durch Marktversagen. Zur Finanzierung öffentlicher Leistungen werden jedoch Steuern durch den Staat erhoben (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 274). Da es sich bei ESF-Mitteln sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene größtenteils um öffentliche Mittel handelt, muss auch deren Steuerfinanzierung Berücksichtigung finden. Weil dadurch Ressourcen von Anbietern und Nachfragern auf den Staat übergehen und dem Markt nicht mehr zur Verfügung stehen, sinkt insgesamt die Markteffizienz (vgl. ebd., S. 296). Neben den Kosten in Form der Steuern entstehen nach *Mankiw &Taylor* auch administrative Kosten der Besteuerung. Dies sind z. B. Ressourcen des Staates, um die Besteuerung umzusetzen und Aufwendungen, die bei den Steuerpflichtigen für die Befolgung von Steuergesetzen entstehen (vgl. 2018, S. 287). In der Folge führen die Steuern zu einem Wohlfahrtsverlust, welcher nicht durch entsprechende positive Effekte der ESF-Vorhaben kompensiert werden kann.

Aufgrund des strukturellen Wandels, der sich in den kommenden Jahren vollzieht, ist die Gefahr der strukturellen Arbeitslosigkeit besonders groß. Die zunehmende Digitalisierung bringt auch eine Transformation des Arbeitsmarktes und eine Änderung der Arbeitsnachfrage mit sich. Um diesen Transformationsprozess erfolgreich zu begleiten und die Arbeitnehmer entsprechend zu qualifizieren, bedarf es des zielgerichteten Einsatzes von ESF-Mitteln. Betrug verhindert diesen, wodurch struktureller Arbeitslosigkeit nicht entgegengewirkt werden kann. Die Folgen von Arbeitslosigkeit wirken sich auf die gesamte Volkswirtschaft aus. Neben den materiellen und psychischen individuellen Problemen sind insbesondere Probleme der Finanzierung der Arbeitslosigkeit durch die Gesellschaft bedeutend (vgl. Baßeler, Heinrich & Utecht, 2010, S. 811). Laut *Weber, Hausner & Engelhard* betrugen die Kosten je Arbeitslosen im Jahr 2014 im Durchschnitt ca. 19.600 Euro. Davon umfasst sind neben den eigentlichen Sozialleistungen

auch die Beiträge zu gesetzlichen Sozialversicherungen und die Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. (vgl. 2016, S. 4) Weitere volkswirtschaftliche Auswirkungen von Arbeitslosigkeit ergeben sich durch Opportunitätskosten von Arbeitslosigkeit. Die mangels Arbeitskraft entgangene Produktion kann unter Umständen erheblich sein und führt gesamtgesellschaftlich zu einem geringeren Lebensstandard (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 728). Ebenfalls in die Betrachtung mit einzubeziehen ist der sogenannte »umgekehrte Multiplikatoreffekt«, welcher beschreibt, dass durch verminderten Konsum der Arbeitslosen, die Produktionsmengen der Unternehmen sinken und dadurch wiederum Entlassungen und Arbeitslosigkeit hervorgerufen werden (vgl. ebd., S. 728 f.). Diese beschriebenen Effekte der Arbeitslosigkeit auf die Volkswirtschaft zeigen auf, welche Folgen der Betrug bei ESF-Fördermitteln nach sich ziehen kann.

Wie sich gezeigt hat, trägt die ESF-Förderung zur gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt bei. Betrug und damit die nicht zweckbestimmte Mittelverwendung führt dagegen zu Wohlfahrtsverlusten für die Volkswirtschaft. Die Folgen in Form von Arbeitslosigkeit können weitreichend sein und den Lebensstandard einer ganzen Gesellschaft nachhaltig beeinträchtigen.

4 Relevanz von Betrugsbekämpfung in der ESF-Förderung im Freistaat Sachsen

4.1 Rechtliche Verpflichtung zur Betrugsbekämpfung im ESF

In der Entwicklung der EU ist festzustellen, dass Betrugsbekämpfung im Laufe der Zeit stark an Bedeutung gewonnen hat. Im Folgenden soll deshalb zunächst auf diese Entwicklung eingegangen und anschließend die rechtliche Verpflichtung zur Betrugsbekämpfung auf Grundlage der EU-Regularien dargestellt werden.

Bereits in den Grundfesten der EU ist Betrugsbekämpfung schon lange fest verankert. So gibt Artikel 310 Absatz 6 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) vor: „Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen nach Artikel 325 Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.“ Nach Artikel 325 AEUV sollen Mitgliedstaaten Betrügereien mit abschreckenden Maßnahmen bekämpfen und dadurch einen effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Union gewährleisten.

Im Laufe der Zeit wurde jedoch eine Neuordnung der Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene erforderlich. Dies liegt aus Sicht der EU in der Notwendigkeit eines schärferen

Vorgehens gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begründet (vgl. Erwägungsgrund (8) der Verordnung (EU) Nr. 883/2013). Außerdem sollen die Organe der Union und auch die Mitgliedstaaten der Betrugsbekämpfung große Bedeutung beimessen (vgl. Erwägungsgrund (1) der Verordnung (EU) Nr. 883/2013). Deshalb sollte diese nicht allein mehr durch einzelne Mitgliedstaaten erfolgen, sondern vielmehr zu einem Gesamtprojekt zum Schutz der finanziellen Interessen der EU werden (vgl. Albrecht, 2003, S. 52). Zur Einhaltung und Überwachung dieser Verpflichtung wurde das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eingerichtet, welches interne Untersuchungen in allen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU durchführen kann (vgl. Erwägungsgrund (8) der Verordnung (EU) Nr. 883/2013). An dieser Entwicklung kann man erkennen, dass sich die Bekämpfung von Betrug durch die Neuordnung von der Ebene der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene verlagert hat. Deutlich wird dies an den mittlerweile sehr detaillierten rechtlichen Vorgaben durch die EU.

Mit den Verordnungen für den Förderzeitraum 2014 - 2020 wurde auch bei den Strukturfonds die Verpflichtung zur Betrugsbekämpfung für die Mitgliedstaaten rechtlich statuiert. Danach besteht nunmehr auch für die Fördermittelverwaltung nach Artikel 125 Abs. 4 Buchstabe c) der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 die ausdrückliche Verpflichtung, unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken, wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug zu treffen. Artikel 72 (h) der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 gibt weiterhin vor, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Prävention, Feststellung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, und Wiedereinziehung der rechtsgrundlos gezahlten Beträge, zusammen mit etwaigen Verzugszinsen gewährleisten.

Neben dieser rechtlichen Verpflichtung sind zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise ab 2014 erstmals konkrete Empfehlungen in Bezug auf die Betrugsbekämpfung in der Strukturfondsförderung durch die Europäische Kommission ergangen. So wurden die Anforderungen an das Verwaltungs- und Kontrollsystem in den Strukturfonds anhand von sieben Bewertungskriterien bezogen auf Betrugsbekämpfungsmaßnahmen präzisiert (vgl. Europäische Kommission, 2014b, S. 17). Mit den Leitlinien zur Betrugsbekämpfung wurden zudem die einzelnen Anforderungen an die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten durch die Europäische Kommission näher beschrieben (vgl. Europäische Kommission, 2014a).

Aus den Empfehlungen der Europäischen Kommission ist erkennbar, dass der Prävention eine besondere Bedeutung beigemessen wird. „Da Betrug schwer nachzuweisen

ist und Imageschäden nur schwer zu reparieren sind, ist es im Allgemeinen besser, Betrugsfällen vorzubeugen, statt sie im Nachhinein zu verfolgen.“ (Europäische Kommission, 2014a, S. 12) Gleichzeitig enthalten die Empfehlungen jedoch nur wenige konkrete Maßnahmen zur Verhinderung der Entstehung von Betrug. Als Präventivmaßnahmen sind folgende vorgesehen (vgl. Europäische Kommission, 2014a, S. 12 ff.):

- Schaffung einer ethischen Kultur, z. B durch Grundsatzerklärung, Tone-from-the-top-Kommunikation und Verhaltenskodex für Mitarbeiter
- Festlegung von Zuständigkeiten
- Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen
- Einrichtung eines robusten internen Kontrollsystems
- Datenanalyse zum Erkennen von Betrugsindikatoren

Insgesamt zeigt sich durch die rechtlichen Verpflichtungen in den Verordnungen und die präzisen Vorgaben in den Leitlinien, dass Betrugsbekämpfung für die EU grundsätzlich bedeutend ist. Maßnahmen der Betrugsprävention werden seitens der Europäischen Kommission zwar als wichtig erachtet, konkrete Maßnahmen zur Verhinderung der Entstehung von Betrug werden hingegen nicht vorgegeben.

4.2 Betrugsbekämpfung im ESF im Freistaat Sachsen

Gemäß den oben beschriebenen Bestimmungen ist auch die Fördermittelverwaltung des ESF in Sachsen verpflichtet, angemessene Maßnahmen zur wirksamen Betrugsbekämpfung zu ergreifen. In der internen Beschreibung der Aufgaben und Verfahren wird deren Umsetzung dargestellt. Als Maßnahmen der Betrugsprävention werden die folgenden aufgeführt und näher beschrieben (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2018, S. 21 f.):

- rechtliche Verpflichtung der Mitarbeiter
- interne Risikobewertung
- Hinweis in Anträgen und Zuwendungsbescheiden auf Strafbarkeit falscher oder unvollständiger Angaben sowie des Unterlassens einer Änderungsmitteilung
- hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Antragsteller und entsprechende Prüfung dieser

Zur Aufdeckung von Betrug existieren außerdem eine Vielzahl an Kontrollen und Überprüfungen, welche das Entdeckungsrisiko erhöhen und dadurch Betrug verhindern sollen (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2018, S. 22 f.). Weiterhin existieren Regelungen zum Umgang mit Betrugsverdachtsfällen. Bezüglich der Korrektur von Betrug werden Regelungen zur Wiedereinziehung

aufgeführt. Maßnahmen zur Verfolgung beinhalten die entsprechenden Regelungen zur Strafanzeige und Überprüfung der Systeme (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2018, S. 23).

Wie bereits durch die Vorgaben der Kommissions-Leitlinien bestimmt, konzentrieren sich die Präventionsmaßnahmen gegen Betrug vorrangig auf interne Sensibilisierungsmaßnahmen und Kontrollverfahren. Konkrete Maßnahmen zur Verhinderung der Entstehung von Betrug sind wenig erkennbar. Der Fokus wird auch in Sachsen eher auf Kontrollmaßnahmen zur Abschreckung gelegt. Dies entspricht der Sichtweise der Europäischen Kommission, welche ein starkes internes Kontrollsystem als bestes Mittel zur Prävention von Betrug sieht (vgl. Europäische Kommission, 2014a, S. 12). Insgesamt betrachtet, folgt der Freistaat Sachsen im ESF demnach den Vorgaben der EU in Bezug auf Betrugsprävention. Damit ist bislang nicht erkennbar, dass Maßnahmen auf verhaltensökonomischen Grundlagen konzipiert wurden, um Betrug schon im Vornherein zu vermeiden.

4.3 Tendenzen und Ausblick

Wie die Entwicklung der Vorgaben zur Betrugsbekämpfung aufzeigt, hat das Thema für die EU an Bedeutung gewonnen. Die aktuellen Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes weisen jedoch verstärkt darauf hin, dass u. a. im Bereich der Strukturfondsförderung diesbezüglich Handlungsbedarfe bestehen. Dabei wurden allgemein und insbesondere im Bereich der Strukturfonds Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten bewertet. Zunächst wurde festgestellt, dass die Kommission nicht genügend Erkenntnisse über das Ausmaß an nicht aufgedeckten Betrug hat (Europäischer Rechnungshof, 2019a, S. 24). Weiterhin wurde angeführt, dass eine Analyse der Hauptursachen von Betrug auf Ebene der Europäischen Kommission nicht vorliegt (vgl. ebd., S. 28). „Außerdem ist der Hof der Ansicht, dass die verfügbaren qualitativen Informationen über Art und Ursachen von Betrug unzureichend sind.“ (vgl. ebd., S. 63) Die Kenntnisse über die Entstehung von Betrug sind aus Sicht des Rechnungshofes demnach noch nicht ausreichend. Folglich bemängelt der Rechnungshof auch, dass der Betrugsverhinderung von Seiten der Kommission nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde (vgl. ebd., S. 34). Soziologische Forschungsmethoden könnten nach Ansicht des Rechnungshofes dazu beitragen, den Ursachen von Betrug näher auf den Grund zu gehen. Dadurch ist eine Einschätzung des Ausmaßes an nicht aufgedeckten Betrug eher möglich, als diese an Statistiken zu aufgedecktem Betrug festzumachen. (vgl. ebd., S. 16) In Bezug auf die Präventionsmaßnahmen bei den Fördermittelverwaltungen wird weiterhin festgestellt,

dass diese hauptsächlich Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen, Strategien zur Vermeidung von Interessenkonflikten, Ethik-Leitlinien sowie öffentliche Aussagen oder Erklärungen zur Betrugsbekämpfung hochrangiger Vertreter umfassen (vgl. Europäischer Rechnungshof, 2019b, S. 23).

Für den Förderzeitraum 2021 – 2027 empfiehlt der Europäische Rechnungshof der Kommission unter anderem die Mitgliedstaaten aufzufordern, eine eingehende Betrugsrisikobewertung vorzunehmen, bevor die Operationellen Programme angenommen werden (vgl. ebd. S. 66). Gleichzeitig wird bemängelt, dass im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit den Bestimmungen für den Förderzeitraum 2021 - 2027 Betrugsbekämpfungsmaßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht vorausgesetzt werden, um EU-Kohäsionsmittel zu erhalten (vgl. ebd., 2019b, S. 19). Damit ist insgesamt erkennbar, dass Betrugsbekämpfung ab 2020 weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Als weitere Komponente im Zusammenhang mit dem Thema der zukünftigen Betrugsbekämpfung sollte die zunehmende Digitalisierung der Fördermittelverwaltung in Sachsen betrachtet werden. So müssen bis spätestens 31. Dezember 2022 nach § 1 Absatz 1 Onlinezugangsgesetz (OZG) die Länder, und damit auch Sachsen, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch anbieten. Das umfasst auch die Fördermittelgewährung im ESF. Durch die Digitalisierung muss die Betrugsbekämpfung zukünftig neu ausgerichtet werden. Eine Anpassung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen unter Zugrundelegung von Erkenntnissen zu digitalem Betrugsverhalten ist dadurch unumgänglich.

Der demografische Wandel bewirkt in Sachsen in der öffentlichen Verwaltung außerdem einen Fachkräfte- und Personalmangel. Studien zufolge treten bis zum Jahr 2030 in der sächsischen Verwaltung fast die Hälfte aller Bediensteten in den Ruhestand (vgl. Institut für Wirtschaftsforschung, 2018a, S. 59). Berechnungen ergeben weiterhin, dass durch ein Nachbesetzungsdefizit jede dritte Stelle unbesetzt bleiben könnte (vgl. ebd., S. 60). Auch diese zukünftige Personalsituation erfordert eine effiziente Ausrichtung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und eine stärkere Konzentration auf die Prävention, anstatt auf eine ressourcenintensive Aufdeckung und Verfolgung von Betrug.

Insgesamt betrachtet, lassen die aktuellen Berichte des Europäischen Rechnungshofes erkennen, dass die Verhinderung und Bekämpfung von Betrug bei EU-Ausgaben einen hohen Stellenwert haben. Bemängelt wird insbesondere, dass nicht genügend Kenntnisse des Ausmaßes an nicht aufgedecktem Betrug vorliegen und eine unzu-

reichende Analyse der Ursachen von Betrug erfolgt. Die zunehmende Digitalisierung und der zu erwartende Personalmangel in der Verwaltung unterstreichen dabei die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen. Im Folgenden soll deshalb die Entscheidung zu Betrug näher ergründet werden, um daraus Maßnahmen abzuleiten, welche insbesondere präventiv die Entstehung von Betrug bei ESF-Fördermitteln verhindern.

5 Betrugsverhalten nach Rational-Choice-Theorie

5.1 Der Betrüger als Homo Oeconomicus

In der Volkswirtschaft wird zur Erklärung menschlichen Verhaltens in ökonomischen Entscheidungen der Homo Oeconomicus, als ein auf Annahmen basiertes Ebenbild des Menschen, als handelnder Akteur vorausgesetzt. Für Konsumentscheidungen werden nach der Rational-Choice-Theorie die Annahmen zugrunde gelegt, dass Konsumenten rational handeln, nach Nutzenmaximierung streben und vom Eigeninteresse gesteuert werden (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 128).

Rationales Handeln bedeutet demnach, dass Entscheidungen auf der Grundlage einer Bewertung und der Auswahl verschiedener Alternativen anhand ihrer Kosten und ihres Nutzens erfolgt (vgl. Baßeler, Heinrich & Utecht, 2010, S. 32). Bei Entscheidungen wählt der Mensch die Alternative, die am ehesten seinen Präferenzen entspricht und ihm unter Kosten-Nutzen-Abwägungen den größten Nutzen verspricht (vgl. Kirchgässner, 2013, S. 14). „Rationalität bedeutet hier nicht, dass das Individuum in jedem Augenblick optimal handelt, dass es also gleichsam wie ein wandelnder Computer durch die Welt schreitet, der immer die beste aller vorhandenen Möglichkeiten blitzschnell ermittelt.“ (ebd.) Vielmehr müssen Entscheidungen unter unvollständiger Information getroffen werden, wobei der Homo Oeconomicus systematisch handelt und abwiegt, ob eine zusätzliche Informationsbeschaffung unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten nutzbringend ist (vgl. ebd.).

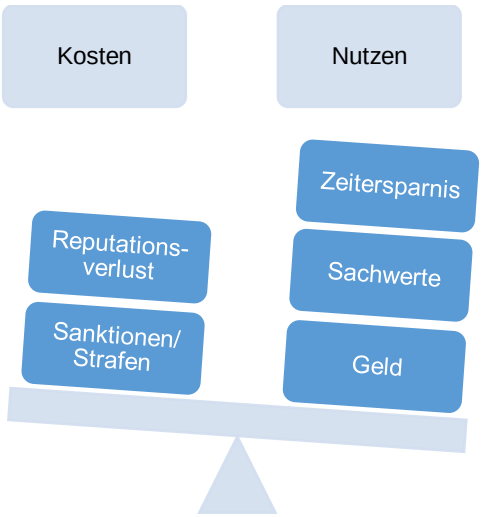
Eine weitere Annahme der Rational-Choice-Theorie stellt die Eigennutzmaximierung dar. Demnach gibt es bei Entscheidungen nur ein einziges Ziel, nämlich das des größtmöglichen Nutzens für sich selbst (vgl. Kirchgässner, 2013, S. 15). Das Eigennutzaxiom besagt außerdem, dass nur die eigenen Interessen wichtig sind und nicht die anderer Menschen (vgl. ebd., S. 16). Nach rational-ökonomischer Betrachtungsweise handeln Menschen nur dann im Gemeinsinn, wenn dies für sie nicht zu große Opfer erfordert oder sie einen Nutzen für sich daraus generieren (vgl. Baßeler, Heinrich & Utecht, 2010, S. 36).

Zwar handelt es sich bei der Entscheidung zu Betrug nicht unmittelbar um Konsumentenverhalten, aber das ökonomische Modell wird als so umfassend angesehen, dass es auf sämtliches menschliches Verhalten anwendbar ist (vgl. Becker, 1982, S. 7). Nach diesem Modell gelten also auch für Betrugsentscheidungen die Annahmen der Eigennutzmaximierung und der vollkommenen Rationalität. Die Entscheidung wird demnach individuell rational, das heißt unter Kosten-Nutzen-Abwägungen der Alternativen Betrug oder Ehrlichkeit getroffen.

5.2 Betrug als ökonomische Entscheidung

Nach den beschriebenen Annahmen des Homo Oeconomicus entwickelte *Becker* eine Theorie zur Erklärung von Kriminalität. Danach vertritt er die These, „daß eine brauchbare Theorie kriminellen Verhaltens auf besondere Theorien der Anomie, psychologischer Unangepasstheiten oder der Vererbung bestimmter Charakterzüge […] verzichten kann, und daß es reicht, die übliche ökonomische Analyse von Wahlhandlungen auf diesen Bereich anzuwenden“ (1982, S. 40). Folglich wiegt der Mensch auch bei seiner Entscheidung zu Kriminalität rational ab. Bei Entscheidungen, bei denen sich Individuen über Gesetzesvorschriften hinwegsetzen, geschieht nach *Kirchgässner* Folgendes: Sie vergleichen den Nutzen der Hinwegsetzung mit den Kosten der erwarteten Strafe und entscheiden sich dann für die Verletzung der staatlich vorgegebenen Regel, wenn dies für sie den Nettonutzen maximiert (vgl. 2013, S. 35). Im Falle der Entscheidung zwischen Betrug und ehrlichem Verhalten wird nach diesem Modell der erwartete Nutzen aus der Betrugshandlung mit den zu erwartenden Kosten verglichen. Wenn der eigene Nutzen überwiegt, wird folglich betrogen. Die Abbildung 5 verdeutlicht diesen Ansatz.

Abbildung 5 - Kosten-Nutzen-Analyse bei Betrugsentscheidungen



Aufgrund der negativen Folgen des Betrugs für die Gesellschaft ist die individuelle Entscheidung zu Betrug zwar für den Einzelnen vorteilhaft, aber kollektiv nachteilig. Deshalb muss Betrug verhindert und die Entscheidung hin zur Alternative Ehrlichkeit beeinflusst werden. Ehrliches Verhalten kann durch extrinsische Anreize wie Sanktionen oder Strafen erzeugt werden (vgl. Kirchgässner, 2013, S. 202). Das bedeutet, wenn hohe Strafen und Sanktionen für eine Gesetzesüberschreitung zu erwarten sind, wird die Entscheidung eher zu Gunsten ehrlichen Verhaltens ausfallen. Um Unehrlichkeit im Sinne des ökonomischen Modells einzudämmen, gäbe es nach *Ariely* nur zwei Möglichkeiten. Entweder man erhöht die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden durch mehr Kontrollen oder man erhöht die Strafen durch härteres Vorgehen. (vgl. 2012, S. 13) Dadurch können externe Anreize zu ehrlichem und damit gemeinwohlmaximierendem Verhalten gesetzt werden.
Das Modell des Homo Oeconomicus bietet jedoch in sogenannten »Kleinkostensituationen« kaum Möglichkeiten, ehrliches Verhalten zu beeinflussen oder abzusichern (vgl. Kirchgässner, 2013, S. 204). Das heißt, in Betrugssituationen, in denen nur geringe oder gar keine Strafen zu erwarten sind, ist eine Einflussnahme nur begrenzt möglich. Da nach dem Rational-Choice-Modell auch die Entscheidung zu Maßnahmen der Aufdeckung und Verfolgung unter Kosten-Nutzen-Abwägungen erfolgt, überwiegen meist die Kosten gegenüber dem zu erwartenden Nutzen. Deshalb werden gerade kleine Unehrlichkeiten nicht konsequent verfolgt und geahndet. Die Theorie des Homo Oeconomicus und der ökonomischen Entscheidung bei Betrugshandlungen bietet folglich keinen geeigneten Ansatz, wie gerade geringfügige Unehrlichkeit bei Fördermitteln verhindert werden kann.

Zusammenfassend geht das Modell des Homo Oeconomicus davon aus, dass Menschen auch in ihrer Entscheidung zu Betrug bei Fördermitteln Kosten und Nutzen miteinander abwägen und danach eine rationale Entscheidung treffen. Das bedeutet, dass strengere Kontrollen und härterer Strafen Betrüger abschrecken. Problematisch wird dies jedoch insbesondere in Kleinkostensituationen. Bei sehr geringen oder gar keinen Strafen für unehrliches Verhalten, z. B. bei geringfügig zu hoher Abrechnung von Fördermitteln, ist eine Einflussnahme auf das Verhalten nach diesem Modell nur begrenzt möglich.

6 Betrugsverhalten nach verhaltensökonomischen Erkenntnissen

6.1 Der Betrüger als Homo Sapiens

Die bisherige Herangehensweise zur Erklärung menschlichen Verhaltens gerät gerade in Kleinkostensituationen an ihre Grenzen. Eine Einflussnahme auf das Verhalten durch strengere Kontrollen und härtere Strafen ist unter Zugrundelegung des Homo Oeconomicus in diesen Fällen nur begrenzt möglich. Bislang mangelte es jedoch an alternativen Modellen, um ökonomische Entscheidungen darzustellen. Neueste Erkenntnisse aus dem Bereich der Verhaltensökonomik, einem Forschungszweig, der ökonomische Grundlagen mit verhaltenspsychologischen Erkenntnissen verknüpft, belegen, dass die Annahmen des Modell des Homo Oeconomicus in realen Entscheidungssituationen oftmals nicht zutreffen. Vielmehr spielen systematische Abweichungen eine tragende Rolle.

So konnte belegt werden, dass Menschen Entscheidungen oftmals nicht rein rational unter Kosten-Nutzen-Abwägungen treffen. Mit der neuen Erwartungsnutzentheorie beschreibt *Kahneman* drei grundlegende kognitive Merkmale von Entscheidungen. Danach stellt zum einen der Status Quo für Entscheidungen einen wesentlichen Referenzpunkt dar. Weiterhin beeinflussen das Prinzip abnehmender Empfindlichkeit für die Beurteilung von Vermögensänderungen sowie die natürliche Verlustaversion der Menschen Entscheidungen auf systematische Art und Weise. (vgl. 2012, S. 347) Außerdem beeinflussen zum Beispiel Emotionen das Verhalten und Entscheidungen, ohne dass dies bewusst wahrgenommen wird (vgl. ebd., S. 175). Weiterhin unterliegen Menschen bei ihren Entscheidungen verschiedener Heuristiken. Dies sind Techniken, die dabei helfen, auf schwierige Fragen schnell eine Antwort zu finden, indem eine schwierige Frage durch einfacher zu beantwortende Fragen ersetzt wird (vgl. ebd., S. 127 f.). Sie stellen eine Abkürzung der Denkprozesse dar, ohne die viele Entscheidungen, welche in kürzester Zeit getroffen werden müssen, nicht möglich wären. Daneben existieren verschiedene Wahrnehmungsverzerrungen und Kontexteffekte, welche Entscheidungen auf bestimmte Art und Weise beeinflussen. Diese grundlegenden Erkenntnisse zeigen zunächst, dass Entscheidungen vielen weiteren Einflussfaktoren unterliegen und nicht ausschließlich rational getroffen werden.

Weitere Erkenntnisse belegen, dass Menschen entgegen den Annahmen des Homo Oeconomicus häufig keine klaren Präferenzen bei ihren Entscheidungen haben. Während rational handelnde Akteure ihre gegenwärtigen und auch zukünftigen Präferenzen

kennen und auf dieser Grundlage Entscheidungen treffen, haben Menschen oftmals keine Vorstellung über ihre zukünftigen Bedürfnisse (vgl. Kahneman, 2012, S. 331). Anhand von experimentellen Ergebnissen konnten außerdem in Bezug auf die Annahme der Eigennutzmaximierung systematische Abweichungen des menschlichen Verhaltens festgestellt werden. Menschen entscheiden manchmal uneigennützig und zum Wohle der Gruppe, mit der sie verbunden sind (vgl. ebd., S. 331). Das Prinzip ökonomischer Entscheidungen unter Nutzenmaximierung kommt oftmals deshalb nicht zum Tragen, weil der Mensch über nur begrenzte Fähigkeiten zur Informationsverarbeitung verfügt. Menschen suchen folglich nicht nach der besten Alternative, sondern vielmehr nach einer befriedigenden Alternative (vgl. Enste & Hüther, 2011, S. 13).

Die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie belegen, dass die Betrachtungsweise des Rational-Choice-Modells durch systematische Abweichungen ergänzt werden sollte, um menschliche Entscheidungen besser nachvollziehen und prognostizieren zu können. Nach *Thaler* werden diese Abweichungen als „'die drei Grenzen': begrenzte Rationalität, begrenzte Willenskraft, begrenztes Eigeninteresse“ (2019, S. 328) bezeichnet.

Einen neuen Ansatz, wie menschliche Entscheidungen grundsätzlich getroffen werden, vertritt *Kahneman* (vgl. 2012, S. 33 ff.). Nach ihm sind dabei die folgenden zwei Systeme relevant. System 1 trifft automatisch schnelle Entscheidungen ohne bewusste Steuerung und System 2 trifft Entscheidungen aufgrund komplexer Überlegungen und Berechnungen. Das System 2 benötigt demnach gezielte Aufmerksamkeit und wird bei Mangel dieser gestört. (vgl. ebd., S. 35) Da die Aufmerksamkeitskapazität jedoch von Natur aus begrenzt ist, können z. B. nicht mehrere Aufgaben mit System 2 gleichzeitig ausgeführt werden (vgl. ebd., S. 36). Deswegen werden die meisten Entscheidungen ressourcensparend durch System 1 getroffen und nur „[w]enn System 1 in Schwierigkeiten gerät, fordert es von System 2 eine detaillierte und spezifischere Bearbeitung an“ (ebd., S. 37). Im Alltagsleben werden Entscheidungen demnach häufig intuitiv und automatisch getroffen ohne vorgelagerte komplizierte Kosten-Nutzen-Berechnungen. Oft wird die Entscheidung gar nicht bewusst wahrgenommen, denn System 1 „protokolliert nicht die Alternativen, die es verwirft, oder auch nur die Tatsache, dass es Alternativen gab.“ (ebd., S. 106) Doch diese Entscheidungen des Systems 1 unterliegen kognitiven Verzerrungen, welche ebenfalls oft nicht einmal erkannt und bewusst wahrgenommen werden. Mit diesen systematischen Abweichungen beschäftigt sich die Verhaltensökonomik und versucht Lösungen zu finden, wie Fehler bei Entscheidungen aufgrund kognitiver Abweichungen vermieden werden können (vgl. ebd., S. 42).

Die Verhaltensökonomik eröffnet daher eine feingliedrigere und komplexere Alternative zum Standardmodell des Homo Oeconomicus, um menschliches Verhalten zu erklären (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 361). Um das Betrugsverhalten der Menschen zu verstehen und darauf aufbauend Maßnahmen zu ergreifen, sollte sich deshalb auch verhaltensökonomischer Erkenntnisse bedient werden, denn nur dadurch ist es möglich „sämtliche bewussten und unterbewussten Beweggründe [zu] berücksichtigen, die den Entscheidungen der Menschen zu Grunde liegen“ (Akerlof & Shiller, 2016, S. 275).

6.2 Betrug als menschliche Entscheidung

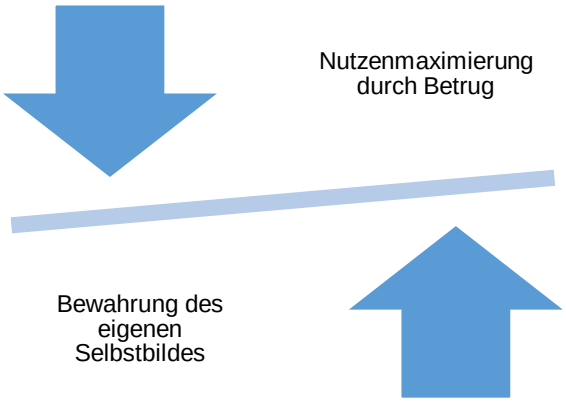
Bei der Entscheidung zu Betrug bei Fördermitteln handelt es sich zunächst um eine individuelle Entscheidung mit ökonomischen Auswirkungen. Doch anhand welcher Determinanten werden solche Entscheidungen getroffen, wenn eine rationale Kosten-Nutzen-Analyse in der Realität nicht erfolgt? Nach *Holzmann* sind reine Kosten-Nutzen-Abwägungen oftmals sogar faktisch möglich, um Entscheidungen zu treffen, in dem darauffolgendem Handeln der Menschen spiegeln sich diese jedoch in vielen Fällen nicht wieder (vgl. 2016, S. 105). Ergebnisse bei der Entscheidung zu Betrug lassen sich nicht immer mit der Rational-Choice-Theorie begründen. Das bedeutet, dass Menschen auch bei Betrügereien nicht vollkommen rational handeln. Um die menschlichen Verhaltensweisen bei ökonomischen Entscheidungen zu ergründen, bedient sich die Verhaltensökonomik größtenteils Experimenten. Anhand der Ergebnisse können Schlussfolgerungen getroffen werden und dadurch Rückschlüsse auf das tatsächliche menschliche Verhalten geben. In Bezug auf die Betrugsentscheidung kann die Verhaltensökonomik im Vergleich zum Modell des Homo Oeconomicus zusätzliche Erkenntnisse beitragen, welche nachfolgend dargestellt werden.

Aufgrund der Annahme der Rationalität müsste der Homo Oeconomicus bei vollkommener Anonymität und damit einem Entdeckungsrisiko gleich null zu der Entscheidung kommen, zu 100 Prozent zu betrügen. In der Zusammenfassung einiger relevanter Studien zu Betrug stellte *Holzmann* unter den genannten Bedingungen im Mittel eine Betrugsrate mit 36,7 Prozent fest. Die Teilnehmer wogen also nicht rein rational ab und nutzten die Möglichkeit des nicht vorhandenen Entdeckungsrisikos. Es gab nur sehr wenige Teilnehmer, die zu 100 Prozent betrogen. (vgl. ebd., S. 227f.) Die Menschen verhalten sich demnach auch in Situationen ohne Entdeckungsrisiko nicht zwangsläufig gewinnmaximierend. Dem gegenüber zeigen Experimente ebenfalls, dass eine Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit die Betrugsquote signifikant senkt (vgl. ebd., S. 175). Die dargestellten Ergebnisse verdeutlichen, dass eine Beeinflussung des Betrugsverhaltens durch Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit nur begrenzt

möglich ist, gerade weil Menschen nicht ausschließlich rational handeln.
Entgegen der Annahmen der Rational-Choice-Theorie konnten verhaltensökonomische Experimente außerdem belegen, dass Betrugsverhalten weniger beeinflusst wird vom zu erwartenden Gewinn oder der Höhe der Strafe. Bei höheren Gewinnerwartungen wurde nicht zwangsläufig mehr betrogen (vgl. ebd., S. 30). Ein monetärer Anreiz ist jedoch eine Grundvoraussetzung für die Entstehung von Betrug (vgl. Holzmann, 2016, S. 173). Die Höhe der Strafe ist laut der Sanktionsforschung ebenfalls, zumindest bei individuellen Entscheidungen, nicht sehr bedeutsam für die Begehung von Straftaten (vgl. Günther, 2019, S. 49). Außerdem unterliegen Menschen bei Risikoentscheidungen nachweislich einer Optimismus-Verzerrung, was bedeutet, dass sie Risiken nicht real einschätzen oder sogar vollständig ignorieren (vgl. Kahneman, 2012, S. 316). Somit wird auch das Risiko, erwischt und bestraft zu werden, im Falle von Betrugshandlungen vorab vermutlich nicht real eingeschätzt oder sogar ausgeblendet.

Der rationalen Sichtweise, dass sich Menschen für Betrug entscheiden, wenn der Nutzen den Kosten überwiegt, kann nach diesen Erkenntnissen nicht ohne weiteres gefolgt werden. Daher wird empfohlen, die Erkenntnisse der Verhaltensökonomik in Politik, Strategie und auf makroökonomischer Ebene zu implementieren, wenn bei der Validierung der Annahmen der Rational-Choice-Theorie festzustellen ist, dass diese falsch sind (vgl. Kahneman & Tversky, 2017, S. 223). Der Verhaltensökonom *Ariely* entwickelte auf Grundlage der experimentellen Erkenntnisse daher die sogenannte »Schummelfaktor-Theorie«, bei der das Betrügen von zweierlei Komponenten abhängig ist. Auf der einen Seite existiert das Selbstbild des Menschen, wonach er für sich selbst einen ehrlichen und ehrbaren Menschen darstellen will. Andererseits möchte er einen höchstmöglichen individuellen Nutzen erreichen. Durch die Gegensätzlichkeit dieser Bedürfnisse geraten Menschen in einen Konflikt. (vgl. 2012, S. 38 f.) Dieser innere Konflikt, welcher auch als »Self-Concept Maintenance Theorie« bezeichnet wird (vgl. Mazar, Amir & Ariely, 2008, S. 34), ist in Abbildung 6 dargestellt und spiegelt die Hauptaussage der verhaltensökonomischen Betrugsforschung von *Ariely* wieder. Danach ist ein finanzieller Gewinn durch Betrug nur auf Kosten des ehrlichen Selbstbildes möglich (vgl. ebd.).

Abbildung 6 - Self-Concept Maintenance Theorie



Auch *Holzmann* beschreibt diesen Konflikt zwischen eigennützigen und moralisch selbstkonzeptbezogenen Motiven. Durch entsprechende Rechtfertigung wird es ermöglicht, bis zu einer gewissen Schwelle unmoralisch zu handeln, dies aber im Selbstbild unberücksichtigt zu lassen. (vgl. 2016, S. 121) Laut *Ariely* gelingt es den Menschen, ihn zu lösen, indem „wir nur ein klein wenig schummeln, Nutzen daraus ziehen und uns dennoch als großartige Menschen fühlen“ (vgl. 2012, S. 39). Auch Steuerbetrug sehen die meisten Menschen als falsch an. Dennoch sind die wenigsten von ihnen durchweg ehrlich, würden sich gleichzeitig aber niemals als Kriminelle bezeichnen (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 354). In einer Studie über Steuerehrlichkeit in Italien und Schweden konnte zudem belegt werden, dass neben den ehrlichen und den vollkommen unehrlichen Menschen vor allem eine dritte Gruppe überwiegt: die geringfügig unehrlichen Menschen (vgl. Europäische Union, 2016). Auch in den Experimenten von *Ariely* waren die großen Betrüger eher die Ausnahme. Die größten Schäden entstanden durch die Masse an Teilnehmern, die nur in geringem Maße betrogen. (vgl. 2012, S. 277) Insgesamt besagen diese Erkenntnisse, dass die meisten Menschen nur geringfügig betrügen und dadurch ihr eigenes Bild vom ehrlichen Menschen bewahren können. Auf die Fördermittelverwaltung übertragen bedeutet das, dass auch hier durch viele Antragsteller nur geringfügig betrogen wird und dadurch ein enormer Schaden entsteht.

Das Ergebnis des Balanceakts zwischen ehrlichem und eigennutzorientiertem Verhalten ist zudem stark abhängig von der jeweiligen Situation und den Rahmenbedingungen (vgl. Remmele, 2014, S. 59). Insbesondere sind moralische Entscheidungen meist im Selbstverständnis der handelnden Personen begründet (vgl. Holzmann, 2016, S. 104). Das heißt, dass man die Entscheidung zu Betrug mit sich selbst vereinbaren

muss und dabei das eigene Selbstbild aufrechterhalten will. Bezeichnet wird dies auch als »moralische Identität«, welche nach *Holzmann* jedoch keine feste Größe darstellt, sondern Veränderungen unterliegt (vgl. 2016, S. 107). Im Umkehrschluss lässt sich daraus ableiten, dass die moralische Identität gezielt erhöht werden kann, um unmoralischen Handlungen entgegenzuwirken. Im Falle von Betrug ist es demnach durch Präventionsmaßnahmen möglich, schon auf die Entscheidung zu Betrug Einfluss zu nehmen.

Anhand der beschriebenen Erkenntnisse kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die rational-ökonomische Betrachtungsweise bei Betrugsverhalten oftmals an ihre Grenzen gerät. Maßnahmen, welche die Entdeckungswahrscheinlichkeit, die Strafhöhe oder den zu erwartenden Geldbetrag beeinflussen, wirken Betrug nur bedingt entgegen. Stattdessen werden Betrugshandlungen stark vom eigenen Selbstbild geprägt, welches nicht starr ist. Anhand verhaltensökonomischer Erkenntnisse können daher konkrete Einflussfaktoren auf das Betrugsverhalten analysiert und anschließend in zielgerichteten Maßnahmen der Betrugsbekämpfung umgesetzt werden. Insbesondere die nach der Schummelfaktor-Theorie verbreiteten kleinen Betrügereien können dadurch präventiv verhindert werden. Im Folgenden werden daher zunächst betrugsmindernde und betrugserhöhende Einflussfaktoren herausgestellt, um aus diesen entsprechende Ansätze für die Betrugsbekämpfung in der Fördermittelverwaltung im ESF in Sachsen abzuleiten.

6.3 Einflussfaktoren auf das Betrugsverhalten

6.3.1 Einfluss moralischer Wertvorstellungen

Wie bereits festgestellt wurde, treffen Menschen Betrugsentscheidungen nicht nur aus rein rationalen Motiven. Vielmehr spielt ebenso die Bewahrung des eigenen Selbstbildes eine entscheidende Rolle. Dieses wird unter anderem stark durch moralische Wertvorstellungen wie Fairness und Gerechtigkeit geprägt (vgl. Enste & Hüther, 2011, S. 18). Der Mensch unterliegt bei seinen Entscheidungen oftmals ethischen Verzerrungen. „Diese basieren – im Gegensatz zu den teleologischen, nutzentheoretischen, ökonomischen Maximen, welche die Folgen einer Handlung als Bewertungskriterium heranziehen – implizit auf gesinnungsethischen, deontologischen Maximen.“ (vgl. ebd., S. 19) Das bedeutet, dass insbesondere moralische und ethische Wertvorstellungen grundsätzlich bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden und nicht nur der Eigennutzen als Kriterium herangezogen wird.

Daneben unterliegen Menschen besonderen systematischen Verzerrungen bei ihren

Handlungen. Der Priming-Effekt beschreibt die Beeinflussung des Verhaltens durch bestimmte Reize im Entscheidungsumfeld, denen keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird oder die noch nicht einmal wahrgenommen werden (vgl. Kahneman, 2012, S. 162). So sind Entscheidungen beispielsweise stark abhängig vom jeweiligen Reiz, welcher den Probanden direkt vor der Betrugsmöglichkeit induziert wurde. Ein Priming auf Ziele, Wünsche oder gar Geld erhöht Experimenten zufolge den Betrug, während ein Priming auf Verantwortung und Pflichten den Betrug senkt (vgl. Holzmann, 2016, S. 190). Menschen werden insbesondere stark in ihren ökonomischen Entscheidungen beeinflusst, wenn diese einen direkten vorherigen Geld-Bezug aufweisen. Geld fördert nach *Remmele* den Egoismus und das Eigennutzinteresse bei der Entscheidung (vgl. Remmele, 2014, S. 62). Selbst unbewusst auf Geld geprimte Menschen waren weniger hilfsbereit als andere (vgl. Kahneman, 2012, S. 76). Für moralische Entscheidungen ergeben sich durch Geld-Priming daher unter Umständen negative Folgen. Anhand der Zusammenfassung der Ergebnisse mehrerer Studien stellt *Vohs* fest: „People reminded of money […] are unhelpful, stingy, and disinterested in social contact. They fail to put themselves in others' shoes. They are not compassionate or empathetic." (Vohs, 2015, S. e87) Sie stellt damit heraus, dass Menschen, die an Geld erinnert werden, weniger sozial und empathisch handeln. Diese negativen Folgen waren dabei unabhängig vom Alter oder Status, dem Ort oder der Art des Geld-Primings (Vohs, 2015, S. e87). Je nachdem, welchen Reizen Menschen im Entscheidungsumfeld unmittelbar ausgesetzt sind, desto unterschiedlicher kann deren Verhalten in Entscheidungssituationen ausfallen.

Eine weitere Verzerrung stellt die Fokus-Illusionierung dar. Dabei wird einer Determinante eine zu hohe Gewichtung beigemessen und auf Grundlage dieser erfolgt sodann die Entscheidung (vgl. Kahneman, 2012, S. 497). Die Entscheidung wird demnach auf Basis eines überbewerteten Merkmals getroffen, ohne jedoch die Zeitkomponente zu berücksichtigen (vgl. ebd., S. 501 f.). So wird z. B. ein kurzfristiger Gewinn an Geld durch den Betrug höher an Wert bemessen, als die möglicherweise langfristigen negativen Folgen. Die moralischen Grundsätze, wie Ehrlichkeit, denen Menschen naturgemäß folgen, treten aufgrund der Fokus-Illusionierung in den Hintergrund und bleiben bei der Entscheidung größtenteils unberücksichtigt. Beachtliche Ergebnisse lieferten hier Experimente, bei denen direkt vor der Betrugsmöglichkeit eine Erinnerung an diese Grundsätze erfolgte. In diesen Experimenten wurde im Vergleich zum ursprünglichen Experiment ohne moralische Gedächtnisstütze überhaupt nicht betrogen (vgl. Ariely, 2012, S. 53). Auch allgemeine Hinweise mit moralischen Aspekten bewirkten einen Rückgang von Betrug (vgl. Holzmann, 2016, S. 265). Dies zeigt auf, dass allein

die Erinnerung an moralische Normen, wie Ehrlichkeit, bewirkt, dass diese in den Fokus bei der Entscheidung rücken und deshalb eher beachtet werden.
Die Wirkung von Ehrenkodizes als moralische Verpflichtung ist Experimenten zufolge ebenso abhängig vom Zeitpunkt der Verpflichtung. Die Verpflichtung zu Einhaltung eines Ehrenkodexes mit Unterschrift direkt vor der Betrugsmöglichkeit erzielte ebenso betrugssenkende Ergebnisse (vgl. Ariely, 2012, S. 55). Dagegen betrogen Teilnehmer mit fortlaufender Verpflichtung und Erinnerung an einen fest in der Organisation integrierten Ehrenkodex genauso häufig, wie Teilnehmer ohne Kodex in ihrer Organisation (vgl. ebd., S. 56). Daraus ableitend lässt sich schlussfolgern, dass solche Kodizes nur Wirkung entfalten, wenn die Verpflichtung direkt vor der Betrugsmöglichkeit erfolgt. Nach *Holzmann* wird die Wirkung solcher moralischen Gedächtnisstützen durch die Unterschrift noch verstärkt (vgl. 2016, S. 191). In einem Versuch wurde lediglich die Unterschrift, die sonst am Ende eines Formulars erfolgen muss, an den Anfang gesetzt und bewirkte dadurch eine deutliche Reduzierung des Betrugs (vgl. Ariely, 2012, S. 60 f.). Durch die Unterschrift wird folglich in Bezug auf Grundsätze wie Ehrlichkeit aktiv bestätigt, dass diese beachtet und eingehalten werden, was zu einer Minderung des Betrugs führt.

Weiterhin handeln Menschen schon deshalb nicht rational, weil Experimente belegen, dass logisch gleichwertige Aussagen unterschiedliche Reaktionen hervorrufen können (vgl. Kahneman, 2012, S. 447). Bezeichnet wird dies als Framing-Effekt, bei dem unterschiedliche Formulierungen desselben Sachverhaltes zu ungerechtfertigten Einflüssen auf Überzeugungen und Präferenzen führen (vgl. ebd., S. 448). Emotionales Framing ermöglicht dabei, dass „die durch ein Wort hervorgerufene Emotion in die endgültige Entscheidung ‘durchsickern‘ kann“ (vgl. ebd., S. 451). Dadurch ergibt sich eine direkte Abhängigkeit der Entscheidungen von der Präsentation der Entscheidungssituation. Die Frames werden durch die meisten Menschen dabei nicht erkannt (vgl. ebd., S. 452). In Feldexperimenten konnte *Holzmann* belegen, dass eine positiv appellierende moralische Botschaft durch die Erinnerung an Ehrlichkeit betrugssenkend wirkte. Ein negativer Appell an die Illegalität der Betrugshandlung zeigte hingegen keine Wirkung. (vgl. Holzmann, 2016, S. 192) Neutral formulierte und kognitiv nicht emotionale Kodizes entfalten nach *Holzmann* kaum eine betrugssenkende Wirkung (vgl. ebd., S. 265). Der Einfluss moralischer Apelle auf das Betrugsverhalten ist demnach stark abhängig von der Darstellung der Information. Positiv formulierte und emotionsauslösende Präsentationen entfalten größere Wirkung als neutrale oder negative Formulierungen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Menschen bei ihren Entscheidungen durchaus von moralischen Wertvorstellungen beeinflusst werden. Priming-Effekte bewirken dabei eine Änderung des Verhaltens durch kaum wahrnehmbare Reize im Entscheidungsumfeld. Betrugserhöhend können dabei Assoziationen in Verbindung mit Geld wirken. Reize in Verbindung mit Verantwortung können hingegen Betrug mindern. Die Fokus-Illusionierung sorgt dafür, dass die Entscheidung auf der Grundlage einer zu hoch gewichteten Determinante getroffen wird. Problematisch in Bezug auf Betrug ist, wenn der Fokus auf dem zu erwartenden Gewinn liegt und moralische Grundsätze, wie Ehrlichkeit, dabei unbeachtet bleiben. Durch Experimente konnte belegt werden, dass eine Erinnerung an moralische Grundsätze direkt vor der Betrugsmöglichkeit eine große Wirkung erzielen und den Fokus neu setzen konnte. Framing-Effekte zeigen auf, dass die unterschiedliche Darstellung gleicher Informationen verschiedene Reaktionen hervorruft. Emotionsauslösende Formulierungen können deshalb gegenüber neutral formulierten moralischen Gedächtnisstützen eine Betrugsminderung bewirken.

6.3.2 Verleugnung der Verantwortung

Nach Annahmen des Homo Oeconomicus wird eine Verantwortung gegenüber anderen bei Entscheidungen nicht berücksichtigt. Betrugsentscheidungen werden unabhängig von der Realität des Schadens oder der Nähe des Opfers nur im Hinblick auf die individuelle Nutzenmaximierung getroffen. Verantwortlich ist der rationale Mensch nur für sein eigenes Wohlergehen. Die freie Marktwirtschaft und ökonomische Denkweise sorgte nach *Remmele* auch in der Realität für diese Entwicklung hin zum individualistischen Ansatz und weg von der Verantwortung füreinander (vgl. 2014, S. 54 f.). Dass dies jedoch nicht dem natürlichen und wünschenswerten menschlichen Verhalten in Entscheidungssituationen entspricht, ist unschwer erkennbar. „Vielmehr spricht einiges dafür, dass der menschliche Geist von vornherein auch auf Intersubjektivität angelegt ist.“ (ebd., S. 56) Anhand unterschiedlicher Experimente konnte deshalb ein Zusammenhang von Betrugsentscheidungen mit der Unmittelbarkeit der Folgen und des Schadens, der Nähe des Geschädigten und der Art des Schadens belegt werden. Nach der Schummelfaktor-Theorie betrügen die Menschen, wenn sie dadurch ihr Selbstbild nicht gefährden. Dies gelingt mit entsprechender Rechtfertigung der Betrugshandlung. Diese Rechtfertigung fällt umso leichter, wenn keine Verantwortung für die Folgen und Schäden der Handlung gegenüber Dritten übernommen bzw. wahrgenommen wird. Fehlt demnach die Verantwortlichkeit der eigenen Handlung für den Schaden und die Folgen, sind moralische Emotionen sehr viel unwahrscheinlicher (vgl. Holzmann, 2016, S. 130). In Fällen von Korruption, als eine Art von Betrugsverhalten,

fehlt eine Verbindung zwischen Tat und den Folgen meist vollständig (vgl. ebd., S. 217). Zur Verleugnung einer Verantwortung bei diesen Delikten handeln Menschen häufig nach der Neutralisierungstheorie (vgl. Bannenberg & Schaupensteiner, 2004, S. 62), welche in Abbildung 7 dargestellt ist. Im Folgenden wird vom Neutralisierungseffekt gesprochen.

Abbildung 7 - Neutralisierungstheorie

denial of victim	• Ablehnung des Opfers bzw. Leugnung eines Schadens
denial of responsibility	• Verleugnung der Eigenverantwortung
denial of injury	• Verneinung des Unrechts
condemnation of condemners	• Verdammung der Justiz
appeal to higher loyalities	• Berufung auf eine höhere Autorität

Wie die Abbildung verdeutlicht, bedienen sich Menschen bei Korruptionsentscheidungen verschiedener Rechtfertigungsstrategien, um ihr Selbstbild zu bewahren. In Bezug auf das Betrugsverhalten bei Fördermitteln können diese Strategien ebenso genutzt werden, um den Betrug gegenüber sich selbst zu rechtfertigen. Dabei werden insbesondere die Ablehnung des Opfers bzw. Leugnung eines Schadens und die Verleugnung der Eigenverantwortung herangezogen.

Eine wichtige Rolle bei der Ablehnung des Opfers spielt die psychische und physische Nähe zum Geschädigten (vgl. Holzmann, 2016, S. 183). Experimente zeigten ein zunehmendes Betrugsverhalten, wenn es sich bei dem Geschädigten um eine Gruppe mehrerer, nicht bekannter Personen handelte und der Schaden unter diesen aufgeteilt wurde oder wenn der Geschädigte etwa ein großes Unternehmen war (vgl. ebd., S. 184). Ebenfalls führte es zur Erhöhung des Betrugs, wenn der Geschädigte eine Organisation war (vgl. ebd., S. 230). Übertragen auf den Fördermittelbetrug haben diese Ergebnisse besondere Bedeutung. Da es sich beim Fördermittelgeber um den Staat handelt, welcher die Gesamtheit aus Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt darstellt, ist ein Bezug zu diesem als Geschädigten schwer herzustellen. Dadurch existiert eine große psychische und physische Distanz zum Geschädigten, wodurch eine Ablehnung des Opfers ermöglicht und Betrug leichter gerechtfertigt wird.

In Bezug auf die Leugnung des Schadens gibt es ebenfalls Erkenntnisse, inwiefern

sich die Art der Wahrnehmung des Schadens auf das Betrugsverhalten auswirkt. Rational betrachtet, dürfte es keine Rolle spielen, ob es sich bei dem angerichteten Schaden um Bargeld oder beispielsweise gleichwertige Sachwerte handelt. Aus Sicht des Betrügers sollte der gleiche Nutzen nach rational-ökonomischer Betrachtung ein unverändertes Betrugsverhalten erzeugen. In Experimenten konnte hingegen belegt werden, dass das Betrugsverhalten durchaus abhängig von der Art der Wahrnehmung des Schadens ist. So wurde im Falle von Chips, welche später gegen Bargeld eingetauscht werden konnten, doppelt so häufig betrogen wie bei einer direkten Bargeldauszahlung (vgl. Ariely, 2012, S. 46). Den gleichen Effekt erzielte Spielgeld, welches nach *Holzmann* ebenfalls dafür sorgt, dass der Schaden weniger stark wahrgenommen wird (vgl. 2016, S. 184). Daraus lässt sich schließen, dass, je unmittelbarer der Schaden wahrgenommen wird, desto weniger wird betrogen.
Eine Verleugnung der Eigenverantwortung ist möglich, wenn die Konsequenzen der Handlung nicht unmittelbar wahrnehmbar sind. Nach *Holzmann* werden bei einer Handlung umso mehr moralische Emotionen ausgelöst, „[j]e höher, wahrscheinlicher, zeitlich näher, und konzentrierter negative oder positive Folgen einer Handlung für das soziale Umfeld sind“ (ebd., S. 130). Gerade Wirtschaftsstraftaten, wie Betrug, werden vorrangig in Unternehmensform begangen (vgl. Albrecht, 2003, S. 49). Sowohl die strafrechtlichen Konsequenzen, als auch die förderrechtlichen Sanktionen, wie z. B. der Ausschluss von weiteren Förderungen, beziehen sich größtenteils auf handelnde Einzelpersonen und nicht auf Unternehmensebene. Deshalb ergeben sich für das Unternehmen selbst oft keine wahrnehmbaren Folgen durch den Betrug. Dadurch wird eine Verleugnung der Eigenverantwortung erleichtert, wodurch Betrug auf Unternehmensebene begünstigt werden kann.

Um sich einer möglichen Verantwortung bei Betrug zu entziehen, bedienen sich Menschen verschiedener Rechtfertigungsstrategien. Damit gelingt es, die gesamtgesellschaftlich unmoralische Entscheidung individuell zu begründen und das eigene Selbstbild zu bewahren. Je größer die Nähe zum Geschädigten, unmittelbarer der Schaden und wahrnehmbarer die Folgen der Handlung, desto schwerer fällt eine Rechtfertigung und desto weniger tritt Betrug auf.

6.3.3 Subjektive Einflussfaktoren

Der Homo Oeconomicus lässt sich bei Entscheidungen nicht von Gefühlen oder Emotionen beeinflussen. Ökonomische Entscheidungen werden nur auf Basis rationaler Erwägungen getroffen. Im Gegensatz dazu erkennt die Verhaltensökonomik auch subjektive, das heißt individuell ausgeprägte, Einflussfaktoren auf das Verhalten von Men-

schen in Entscheidungssituationen als gegeben an. Anhand von Experimenten konnte u. a. nachweislich ein Einfluss auf das Betrugsverhalten durch kognitive Erschöpfung, Verärgerung, Altruismus, Interessenkonflikte, Leistungsdruck und Vertrauen nachgewiesen werden.

Kognitive Erschöpfung beschreibt den mentalen Zustand nach Verschleiß der individuell vorhandenen kognitiven Energie. Nach *Kahneman* wird dieser erreicht, weil Selbstkontrolle und kognitive Anstrengungen mentale Arbeit sind und somit Energie erfordern und verbrauchen, von der nur eine begrenzte Menge zur Verfügung steht (vgl. 2012, S. 57 ff.). *Ariely* umschreibt dies mit dem Zustand der »ICH-Erschöpfung« und betont, „dass es erhebliche Anstrengung und Energie erfordert, einer Verlockung zu widerstehen“ (Ariely, 2012, S. 120). Das Widerstehen von Versuchungen als Selbstregulation verbraucht auch nach dem Ansatz der »Ego-Depletion« eine Menge an kognitiver Energie (vgl. Holzmann, 2016, S. 104).
Experimente belegen, dass Menschen mehr betrügen, also der Versuchung des Betruges erliegen, wenn die ICH-Erschöpfung zuvor durch schwierige Aufgaben erhöht wurde (vgl. Ariely, 2012, S. 126). „Menschen, die kognitiv ausgelastet sind, treffen auch eher egoistische Entscheidungen.“ (Kahneman, 2012, S. 57) Das bedeutet, dass die Entscheidung in diesen Fällen eher zu Gunsten der Nutzenmaximierung durch Betrug anstatt zu Ehrlichkeit im Sinne der Gemeinschaft getroffen wird. Weiterhin zeigte sich, dass ICH-erschöpfte Personen sich häufiger bewusst in Situationen begeben, die zum Betrügen verleiten und dann auch deutlich mehr betrügen, als nicht ICH-erschöpfte Personen (vgl. Ariely, 2012, S. 133).
Dieser Erschöpfungszustand kann sich nach *Holzmann* insbesondere durch Überforderung ergeben und dadurch die Selbstaufmerksamkeit temporär beeinträchtigen (vgl. Holzmann, 2016, S. 114). Erschöpfung und Stress aufgrund von Überforderung gelten außerdem als Fehlerquellen menschlichen Verhaltens (vgl. Schöning u. a., 2014, S. 42). Das bedeutet, dass Überforderung z. B. bei der Beantragung von Fördermitteln die kognitive Erschöpfung begünstigen kann.
Die kognitive Erschöpfung ist abhängig vom jeweiligen Menschen und der individuellen Wahrnehmung von Überforderung. Ein grundsätzlicher Einfluss der Erschöpfung auf das Betrugsverhalten konnte jedoch in Experimenten nachgewiesen werden. Aufgrund der Subjektivität kann dieser jedoch verschieden ausgeprägt sein.

Weitere Erkenntnisse konnten in Bezug auf den Einfluss von Verärgerung auf das Betrugsverhalten gewonnen werden. Ärger ist eine Emotion, die eine Unzufriedenheit mit einem Ergebnis einer anderen Person oder Institution zuschreibt (vgl. Wirtz, 2013,

S. 189). *Ariely* belegt durch Experimente, dass Menschen mehr dazu neigen zu betrügen, wenn sie verärgert sind. Der Betrug dient dabei als Mittel der Vergeltung, um sich selbst für seinen Ärger zu entschädigen. (vgl. 2012, S. 211)
Ärger kann aus einer empfundenen Ungerechtigkeitswahrnehmung resultieren (vgl. Holzmann, 2016, S. 116). Studien belegen, dass sich die Wahrscheinlichkeit von Betrug erhöht, wenn dadurch eine gefühlte Ungerechtigkeit ausgeglichen werden kann (vgl. ebd., S. 180). Mit der Betrugshandlung folgt der Mensch demnach seinem intrinsischen Gerechtigkeitssinn und versucht mangelnde Gerechtigkeit zu kompensieren. *Holzmann* unterscheidet beim Ungerechtigkeitsempfinden nach Verteilungs- und Verfahrensungerechtigkeit. Verteilungsungerechtigkeit wird empfunden, wenn Ungleichheiten sowohl in Bezug auf die eigene als auch auf andere Personen wahrgenommen werden. Eine zufällige gegenüber einer leistungsbasierten Vergabe von Mitteln bewirkt dagegen ein Empfinden von Verfahrensungerechtigkeit. (vgl. ebd., S. 180 f.) Weiterhin ist der Betrug abhängig von der Stärke des zuvor erfahrenen Ärgers durch beispielsweise unhöfliche Behandlung (vgl. Holzmann, 2016, S. 182). Diese kann individuell unterschiedlich empfunden werden.
Die Intensität der Verärgerung ist demnach stark vom subjektiven Empfinden abhängig. Generell konnte ein negativer Einfluss von Verärgerung auf das Betrugsverhalten belegt werden. Das Ausmaß dieses Einflusses kann jedoch verschieden ausgeprägt sein.

Bezogen auf Altruismus konnten wesentliche Zusammenhänge zwischen der Entscheidung zu Betrug und der damit verbundenen Begünstigung anderer Personen bestätigt werden. Altruismus beschreibt zunächst uneigennütziges Verhalten und widerspricht somit bereits der Annahme der Eigennutzmaximierung in der Rational-Choice-Theorie. Experimente haben jedoch bestätigt, dass gerade dieses uneigennützige Verhalten in der Realität auftritt. So stieg der Betrug an, wenn der Profit auch anderen Personen im Team zugutekam (vgl. Ariely, 2012, S. 263). Ein noch gravierenderer Anstieg konnte festgestellt werden, wenn ausschließlich andere von der Betrugshandlung profitierten (vgl. ebd., S. 270). *Holzmann* zufolge dient als Rechtfertigung für das Betrügen oftmals der soziale Grund der Hilfsbereitschaft, das heißt, dass mehr betrogen wird, wenn damit anderen geholfen werden kann. Ein Zusammenhang mit der Bekanntschaft der profitierenden Personen besteht nachweislich dabei nicht (vgl. 2016, S. 182).
Da Altruismus individuell unterschiedlich ausgeprägt sein kann, variiert auch die Inten-

sität des Einflusses auf das Betrugsverhalten. Erkenntnisse belegen jedoch, dass ein grundsätzlicher Einfluss gegeben ist.

Dass soziale Faktoren eine wichtige Rolle bei Entscheidungen spielen, konnte auch bei Experimenten in Bezug auf Interessenkonflikte nachgewiesen werden. Bei Interessenkonflikten handelt es sich zunächst um innere Konflikte zwischen unterschiedlichen eigenen Zielsetzungen. In Bezug auf das Betrugsverhalten besteht dieser Konflikt zwischen der eigenen Nutzenmaximierung und der Bewahrung des ehrlichen Selbstbildes. Bei Experimenten erhöhten vorhandene Interessenkonflikte insgesamt das Ausmaß des Betrugs (vgl. Ariely, 2012, S. 108). Dies liegt darin begründet, dass bei Interessenkonflikten ein hohes Interesse an individueller Nutzenmaximierung einem geringen Interesse des moralischen Handelns gegenübersteht. Weiterhin zeigte sich, dass eine Offenlegung des Interessenkonfliktes nicht immer von Vorteil ist, sondern möglicherweise die Menschen zu noch mehr Betrug veranlasst (vgl. ebd., S. 109). Dies liegt begründet darin, dass nicht nur der offengelegte Interessenkonflikt in die Entscheidung mit einberechnet wird, sondern auch das Wissen darüber (vgl. ebd.). Daneben konnte in Experimenten belegt werden, dass die meisten Menschen eine Parteilichkeit gegenüber jemandem, der ihnen einen Gefallen getan hat, entwickeln, welche relational mit der Höhe der Zuwendung steigt (vgl. Ariely, 2012, S. 92). Dieses Verhalten wird auch als Reziprozität des Menschen bezeichnet, worunter die soziale Wechselseitigkeit zu verstehen ist. Dieser innere Druck, sich für einen Gefallen zu revanchieren, dient dabei der Rechtfertigung unmoralischen Verhaltens und damit dem Lösen des inneren Konflikts zwischen der Bewahrung des eigenen Selbstbildes und dem Drang nach Nutzenmaximierung. Der Reziprozitätsdruck bewirkt z. B. bei Korruptionsentscheidungen nach *Holzmann*, dass dieser psychologische Konflikt weitaus geringer ist als bei Betrug (vgl. Holzmann, 2016, S. 216). Trotzdem darf man bei diesem Phänomen nicht allein auf Korruptionsdelikte abstellen, denn Interessenkonflikte können ebenso jede andere Form von Betrug begünstigen.
Insgesamt kann festgestellt werden, dass Interessenkonflikte abhängig von den individuellen Wertvorstellungen und der individuellen Ausprägung der Reziprozität sind. Es konnte jedoch nachgewiesen werden, dass sich Interessenkonflikte negativ auf das Betrugsverhalten auswirken.

Ein weiterer betrugsbegünstigender Faktor konnte im Leistungsdruck nachgewiesen werden. So erhöht nach *Holzmann* gegebener Druck, bestimmte Leistungen zu erbringen oder Ziele zu erreichen, grundsätzlich den Betrug. Insbesondere wenn nur ein wenig Betrug notwendig ist, um die Leistungsziele zu erreichen, steigt das Betrugsrisi-

ko (vgl. 2016, S. 190). Nach *Thaler* sind Menschen außerdem in der Verlustzone tendenziell risikobereit, wenn sie die Chance haben, die Gewinnschwelle zu erreichen (vgl. 2019, S. 394). Danach werden Zuwendungsempfänger, die geringfügig unter den Zielvorgaben liegen und dadurch ein Verlust droht, risikobereiter in Bezug auf Betrug. Druck wird außerdem als eine der Fehlerquellen menschlichen Verhaltens gesehen (vgl. Schöning u. a., 2014, S. 43).
Da die Wahrnehmung von Leistungsdruck abhängig von der individuellen Stressresistenz abhängig ist, handelt es sich um einen subjektiven Einflussfaktor. Insgesamt belegen die Erkenntnisse jedoch, dass Leistungsdruck Betrug begünstigen kann.

Anstatt vollkommen rational zu handeln, trifft der Mensch auch oftmals Entscheidungen auf der Grundlage von Vertrauen. Dabei handelt es sich nach *Kahneman* um „ein Gefühl, in dem sich die Kohärenz der Informationen und die Leichtigkeit ihrer kognitiven Verarbeitung widerspiegeln“ (2012, S. 263). Das bedeutet, dass Menschen durch das System 1 auf Basis von Vertrauen in der Lage sind, schnell und unkompliziert Entscheidungen zu treffen. Nach *Enste & Hüther* konnte in Bezug auf Steuerhinterziehung belegt werden, dass vertrauensbasierte Verfahren eine betrugssenkende Wirkung entfalten. Misstrauen in Form von Kontrollen durch den Staat hingegen führt zu vermehrter Steuerhinterziehung (vgl. 2011, S. 51). Auch konnten niedrigere Kriminalitätsraten in Zusammenhang mit niedrigeren Strafverfolgungsaufwendungen festgestellt werden (vgl. Demougin & Schwager, 2003, S. 10). Diese Ergebnisse belegen, dass Misstrauen Betrug begünstigen kann, während vertrauensbasierte Verfahren Betrug entgegenwirken.
Anhand dieser Erkenntnisse zeigt sich, dass die Entscheidungen der Menschen auch von Vertrauenskomponenten beeinflusst werden. Da auch Vertrauen individuell unterschiedlich ausgeprägt sein kann, variiert jedoch die Intensität des Einflusses.

Zusammenfassend lassen sich verschiedene Korrelationen zwischen Gefühlen bzw. inneren Zustände des Einzelnen und dessen Betrugsverhalten feststellen. Das Ausmaß des Einflusses dieser Faktoren ist jedoch abhängig von den individuellen Ausprägungen, weshalb es sich dabei um subjektive Einflussfaktoren handelt. In Experimenten konnte jedoch gezeigt werden, dass diese grundsätzlich auf das Betrugsverhalten einwirken. So können durch Überforderung hervorgerufene kognitive Erschöpfung und Verärgerung als Empfindung von Ungerechtigkeit Betrug begünstigen. Betrug wird nicht nur aus rein egoistischer Motivation heraus begangen. Die Gefahr des altruistischen Betrugs ist aufgrund besserer Rechtfertigungsmöglichkeiten sogar höher. Weiterhin begünstigen Interessenkonflikte auf allen Ebenen sowie Leistungsdruck die Ent-

scheidung zu betrügerischen Handlungen. Entgegengebrachtes Vertrauen kann hingegen betrugssenkend wirken.

6.3.4 Betrug im Spotlight

„Ein Grund, warum Menschen sich so viel Mühe geben, sozialen Normen und Moden zu entsprechen, ist, dass sie davon überzeugt sind, dass andere genau darauf achten, was sie tun.“ (Thaler & Sunstein, 2017, S. 90) Der Spotlight-Effekt beschreibt die Beeinflussung des menschlichen Verhaltens durch die Annahme, von anderen beobachtet zu werden. Inwiefern sich dadurch ein Einfluss auf das Betrugsverhalten ergibt, wurde in mehreren Experimenten erforscht. So konnte nach *Ariely* der Betrug auf null gesenkt werden, wenn eine unbekannte Person die Testpersonen beobachtet oder zugleich mit ihr zusammenarbeitet, also vom Gewinn ebenso profitiert. Dieses Ergebnis konnte jedoch nur unter der Determinante der fehlenden Kommunikation zwischen den Personen erzielt werden. Bei der Erweiterung um die soziale Komponente, das heißt, dass die sich unbekannten Personen miteinander sprechen konnten, konnte der Betrug nicht signifikant gesenkt werden. (vgl. 2012, S. 264 f.) Daraus lässt sich ableiten, dass der Beobachtungseffekt nur bei vollkommener Anonymität und keinerlei sozialer Bindung betrugsmindernd wirkt.

Eine weitere Wirkung auf das Betrugsverhalten konnte durch einen Beobachtungsprime erzielt werden. Wie bereits in Abschnitt 6.3.1 dargestellt, beeinflussen dabei kaum wahrnehmbare Reize in der Entscheidungssituation das Verhalten. Bei einem Experiment von *Kahneman* wurden über einer Vertrauenskasse zeitweise Bilder von Augenpaaren angebracht. Insgesamt erfolgten in dieser Zeit fast dreimal so viele Geldeinzahlungen gegenüber angebrachten Blumenbildern (vgl. 2012, S. 78f.). Schlussfolgernd lässt sich daraus ableiten, dass sogar der Anschein einer Beobachtungssituation die Menschen zu mehr Ehrlichkeit verleitet, denn selbst „[e]ine rein symbolische Mahnung daran, unter Beobachtung zu stehen, veranlasste […] offensichtlich dazu, sich ‚besser‘ zu benehmen“ (Ariely, 2012, S. 79). Diese Ergebnisse verdeutlichen, welchen bedeutenden Einfluss der Spotlight-Effekt auf das Betrugsverhalten hat.

Betrugsverhalten verändert sich demnach stark beim Auftreten des Spotlight-Effekts. Insbesondere anonyme Beobachtung trägt dazu bei, das Betrugsverhalten stark einzudämmen. Sozialer Kontakt zwischen den beteiligten Personen mindert den Spotlight-Effekt jedoch stark. Beobachtungsprimes können selbst in Form einer rein symbolischen Mahnung ehrlicheres Verhalten bewirken.

6.3.5 Herdenverhalten der Menschen

Dass Menschen sich von den Erwartungen anderer beeinflussen lassen, konnte durch den Spotlight-Effekt bereits demonstriert werden. Nach *Thaler & Sunstein* orientieren sie sich gleichzeitig am Verhalten anderer und schließen dadurch auf deren Erwartungen. Danach passen sie ihr Verhalten diesen Erwartungen an (vgl. 2017, S. 90). Der sogenannte Herding-Effekt bezeichnet dabei diese Art Herdenverhalten der Menschen. Sie verfügen demnach über einen natürlichen Drang nach Anpassung an den Durchschnitt und einer Regression zum Mittelwert (vgl. Kahneman, 2012, S. 219 ff.).

Nach Erkenntnissen von Experimenten in Bezug auf Steuerhinterziehung konnte die Steuermoral nachweislich dadurch verbessert werden, dass man den Steuerpflichtigen mitteilte, dass 90 % der Bürger ihre Steuern bereits ordnungsgemäß und vollständig gezahlt hätten (vgl. Thaler & Sunstein, 2017, S. 98). Einen noch höheren Effekt erzielten Mahnschreiben an Steuerschuldner, denen mitgeteilt wurde, dass die meisten Menschen ihre Steuern zahlen und sie einer der wenigen sind, die dies nicht getan haben (vgl. Thaler R. , 2019, S. 424). Die Angabe von Durchschnittswerten als Zahlen wirkt nach *Kahneman* dabei als Anker, an dem sich Menschen bei Entscheidungen orientieren. Dabei ist es egal, wie informativ oder zufällig diese Zahlen sind, sie beeinflussen das Verhalten in einer systematischen Art und Weise (vgl. 2012, S. 159). Die Verfügbarkeitsheuristik gleicht nach *Kahneman* Informationen mit schnell abrufbaren Beispielen ab, um deren Wahrheitsgehalt zu überprüfen. Dabei wird Verhalten fälschlicherweise mehr von der Abrufleichtigkeit als von dem abgerufenen Inhalt beeinflusst. (vgl. 2012, S. 171) Dies zeigt auf, dass der Wahrheitsgehalt solcher Durchschnittswerte anhand abrufbarer Beispiele durch System 1 schnell überprüft wird.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich Menschen stark am Durchschnitt orientieren und ihr Verhalten entsprechend anpassen. Dies wird als Herding-Effekt bezeichnet. Die Angabe von Durchschnittswerten wirkt dabei als Anker, an dem sich Menschen beim »Schwimmen mit dem Strom« orientieren. Deren Wahrheitsgehalt wird außerdem schnell anhand der Abrufbarkeit von Beispielen überprüft.

6.3.6 Die Betrugsspirale

Ein rational handelnder Betrüger lässt sich nicht von vergangenen Handlungen oder Erfahrungen beeinflussen und betrachtet die aktuelle Gelegenheit zum Betrug unter reinen Kosten-Nutzen-Erwägungen. Verhaltensökonomische Ansätze zeigen jedoch, dass dieses Verhalten von der Realität oftmals abweicht.

Wie bereits in Abschnitt 6.2 festgestellt, treffen Menschen Betrugsentscheidungen auf

Grundlage des Selbstbildes und der eigenen moralischen Identität. Die moralische Identität ist keine feste Größe, sondern unterliegt Veränderungen. Das bedeutet, sie kann durch bestimmte Erfahrungen abnehmen oder auch zunehmen. In Bezug auf Betrugsverhalten haben Experimente gezeigt, dass die Häufigkeit des Betruges mit der Zeit zunimmt (vgl. Ariely, 2012, S. 154). Daraus lässt sich schlussfolgern, dass, wenn einmal die persönliche Grenze der moralischen Wertvorstellung durch Betrug überschritten wurde, ein weiteres Überschreiten durch Betrug wahrscheinlicher ist. *Ariely* bezeichnet dies als sogenannten »Was-solls-Effekt«. „Sobald wir einmal gegen unsere eigenen Maßstäbe verstoßen […], erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass wir uns später überhaupt nicht mehr bemühen, unser Verhalten zu kontrollieren – und von diesem Punkt an besteht die reale Möglichkeit, dass wir der Versuchung zu weiterem Fehlverhalten erliegen." (2012, S. 154) Durch Self-Signaling leiten Menschen aus ihren Handlungen ab, wer sie sind, was diesen Effekt noch erhöht (vgl. ebd., S. 145). Durch unmoralische Handlungen verändert sich das Selbstbild demnach zum Negativen in einen unmoralischeren Menschen. Dies hat wiederum zur Folge, dass Betrug leichter zu rechtfertigen ist, wenn er mit diesem moralisch geschwächten Selbstbild vereinbar ist. Ohne eine Entkräftung durch das Umfeld werden die selbst konstruierten Rechtfertigungen für zukünftige Entscheidungen gespeichert und sind somit schnell abrufbar, was „zu einer Spirale unmoralischen Verhaltens führen [kann]" (Holzmann, 2016, S. 134). Aus diesen Erkenntnissen resultiert der Effekt der Betrugsspirale.
Auch bei Korruptionsfällen, bei welchen ähnliche Rechtfertigungsstrategien angewandt werden, wie bei Fördermittelbetrug, wird durch gewohnheitsmäßige kriminelle Praktiken eine Unterscheidung zwischen Legalität und Illegalität deutlich erschwert (vgl. Bannenberg & Schaupensteiner, 2004, S. 60). Dies zeigt auf, dass sich das Betrugsverhalten mit der Zeit nach der ersten, wenn auch kleineren, Betrugshandlung ändern kann. Da Menschen gerade nicht unbeeinflusst von vorherigem Verhalten oder vergangenen Erfahrungen Entscheidungen treffen, ist es möglich, dass sich die moralische Identität durch Betrugshandlungen derart negativ verändert, dass die Betrugsbereitschaft steigt.

Nach *Kahneman* ist es außerdem schwer, die eigenen Überzeugungen zu verändern und noch schwerer das eigene Selbstbild zu verändern (vgl. 2012, S. 215). Das heißt die Abwertung des Selbstbildes lässt sich nur schwer wieder rückgängig machen. Unterbrochen werden kann diese Entwicklung dadurch, dass der Betrug entdeckt und bestraft wird. Dazu kommt es jedoch meist erst in einem sehr späten Stadium. Nach *Schöning u. a.* sorgt dafür der Overconfidence Bias, welcher bewirkt, dass Fehler auf

Grund der Selbstüberschätzung entstehen. Daraus resultieren im Laufe der Zeit eine erhöhte Risikoakzeptanz und eine Unterschätzung von selten auftretenden Problemen (vgl. 2014, S. 42). Laut *Ariely* ist es aber möglich die Betrugsspirale schon vorher zu stoppen. Dafür ist eine Art »Reset-Ritual« notwendig, um den Was-solls-Effekt rückgängig zu machen (vgl. 2012, S. 288). Das hilft den Menschen dabei, Vergangenes abzuschließen und neu anzufangen. Durch diesen Reset-Effekt ist es möglich, das moralische Selbstbild zu korrigieren und dieses als Maßstab für zukünftige Entscheidungen anzusetzen.

Die dargestellten Erkenntnisse zeigen auf, dass sich auch kleiner Betrug weiterentwickeln kann. Durch den Was-solls-Effekt werden nach erstmaliger Überschreitung der moralischen Grenzen das eigene Selbstbild und auch darauf aufbauend das zukünftige Verhalten angepasst. Dadurch kann es zu einer Betrugsspirale kommen. Durch den Reset-Effekt kann jedoch erreicht werden, dass ein Zurücksetzen des moralischen Selbstbildes erfolgt und dadurch ehrlicheres Verhalten in der Zukunft gefördert wird.

6.3.7 Die Betrugsinfektion

Wie bereits aufgezeigt werden konnte, ist das Entscheidungsverhalten entgegen rational-ökonomischer Herangehensweise nicht unabhängig von äußeren Einflüssen und vom Verhalten anderer. Wie der Spotlight-Effekt zeigt, richten Menschen Ihr Verhalten an den Erwartungen anderer aus. Dass Betrugsverhalten unter Umständen sogar infizierend sein kann, konnte *Ariely* durch entsprechende Versuche belegen. So wurde in Situationen, in denen offenkundig beobachtet werden konnte, wie jemand betrog, durch die Beobachter ebenfalls wesentlich mehr betrogen. (vgl. 2012, S. 235) Unabhängig ist dieser Effekt jedoch erwiesenermaßen von der Information, dass keine Konsequenzen zu erwarten sind und damit einhergehend mit einer Verringerung der Strafwahrscheinlichkeit auf null (vgl. ebd., S. 238). Das bedeutet, dass die Beobachtung eine gewisse Akzeptanz des Betrugs bewirkt und damit die Rechtfertigung für sich selbst zur Wahrung des ehrlichen Selbstbildes leichter fällt. Weiterhin belegt *Ariely* durch Experimente, dass Betrug umso mehr ansteckend ist, wenn der offenkundige Betrüger zur eigenen »WIR-Gruppe« zählt, das heißt, man sich mit ihm verbunden fühlt (vgl. ebd., S. 242). Je näher man dem Infizierten demnach steht, desto höher ist die Ansteckungsgefahr der Betrugsinfektion. Bezogen auf Fördermittelbetrug kann also davon ausgegangen werden, dass Menschen eher betrügen, wenn sie offenkundigen Betrug bemerken. Sie gehen dann davon aus, dass dieser akzeptiert wird und sie die »Dummen« sind, wenn sie dieser verbreiteten Verhaltensweise nicht folgen.

Weitere Erkenntnisse bezüglich der infizierenden Wirkung von Betrugsverhalten kommen aus der Kriminologie, insbesondere in Bezug auf die Erforschung von Ursachen für Vandalismus. Nach der Broken-Windows-Theorie liegt Vandalismus unter anderem in folgendem Verhalten begründet. „Wenn eine Scheibe nicht schnell repariert wird, sind in dem betroffenen Haus bald alle Scheiben zerbrochen […]. Wenn in einer Straße nichts unternommen wird gegen Verfall und Unordnung, […], wird das zum Zeichen dafür, dass sich niemand um diese Straße oder diesen Stadtteil kümmert, dass er außer Kontrolle geraten ist.“ (Hess, 2015, S. 144) *Ariely* überträgt diesen Broken-Windows-Effekt auf das Betrugsverhalten und betont, dass die Häufung kleinerer Verstöße verheerende Auswirkungen haben und bis hin zur Änderung der Moral einer ganzen Gesellschaft führen kann (vgl. 2012, S. 250 f.). Als weitere Erklärung dieses Verhaltens kann der Neutralisierungseffekt, welcher bereits in Abschnitt 6.3.2 dargestellt wurde, herangezogen werden. Demnach verleugnen Menschen in Situationen, in denen ein Schaden offenkundig bereits vorhanden ist, den zusätzlich verursachten Schaden durch ihre Handlung. Für Betrug bei Fördermitteln bedeutet das, dass zur Rechtfertigung die Tatsache genutzt wird, dass andere ebenfalls betrügen. Damit können die Auswirkungen des eigenen Betrugs neutralisiert werden.

Durch die Anpassung des Verhaltens an die Erwartungen anderer kann Betrug möglicherweise infizierend wirken. Werden Schäden durch Betrug nicht umgehend und sichtbar beseitigt und Betrug bekämpft, führt der Broken-Windows-Effekt zu einer Verharmlosung des Schadens und kann Betrug begünstigen.

6.3.8 Betrug in Zeiten der Digitalisierung

Digitalisierung ist seit der Etablierung des Internets ein bedeutendes Thema und hält auch in die Fördermittelverwaltung mehr und mehr Einzug. Doch wie ändert sich das Betrugsverhalten mit zunehmender Mensch-Maschine-Interaktion? Und erleichtern die Maschinen das Betrügen oder können diese gar förderlich sein, um Betrug zu bekämpfen?

Nach *Holzmann* erfolgt grundsätzlich in unbeobachteten, anonymen Situationen wahrscheinlich weniger sozial angepasstes Verhalten (vgl. 2016, S. 131). Insgesamt betrachtet erzeugten PC-Experimente außerdem mehr Betrug (vgl. ebd., S. 230). Bestätigen konnten *Cohn, Gesche & Maréchal* diese Ergebnisse durch Experimente, bei denen das unterschiedliche Ausmaß an Betrug bei der Interaktion mit Menschen im Vergleich zur Maschine getestet wurde. Dabei konnten die niedrigsten Betrugsraten bei der Kommunikation mit Menschen, egal ob via Telefon oder Chat, nachgewiesen werden. Bei der Interaktion mit Maschinen, auch wenn diese teilweise menschliche

Merkmale, wie z. B. eine menschliche Stimme, aufwiesen, waren die Betrugsraten wesentlich höher. (vgl. 2018, S. 3) Daraus schlussgefolgert werden kann, dass menschliche Interaktion ehrliches Verhalten fördert. Dagegen „zeigt sich, dass eine Interaktion mit Computern höhere Betrugs- bzw. niedrigere Ehrlichkeitsraten verursacht“ (Holzmann, 2016, S. 230). Auch die visuelle Nähe beeinflusst bereits das Betrugsverhalten, da mehr betrogen wird, wenn via Chat in reiner Textform kommuniziert wird, als über Videochat (vgl. ebd., S. 185).

Begründet liegt dieses Verhalten zum einen im Spotlight-Effekt, bei dem Menschen ihr Verhalten danach ausrichten, was den vermeintlichen Erwartungen anderer entspricht. Menschen verhalten sich nach *Cohn, Gesche & Maréchal* ehrlich, weil sie um ihr Image fürchten (vgl. 2018, S. 3). Wenn jedoch mit einer Maschine interagiert wird und Daten beispielsweise über Online-Formulare eingegeben werden, fehlt das menschliche Gegenüber vollständig. Ein weiterer Grund des erhöhten Betrugsverhaltens bei Maschinen ist, die bereits unter Abschnitt 6.3.2 beschriebene Verleugnung der Verantwortung beim Neutralisierungseffekt. Bei zwischenmenschlicher Interaktion ist die Nähe zum Geschädigten, wenn dies auch nur ein Mitarbeiter ist, zumindest teilweise gegeben. Dadurch kann eine Verleugnung des Opfers als Rechtfertigung schlechter gegenüber sich selbst vertreten werden, als dies bei bloßer Maschinenkommunikation möglich ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass fehlende menschliche Interaktion Betrug begünstigt. Herausgestellt werden kann weiterhin, dass eine Kommunikation durch Maschinen mit menschenähnlichen Merkmalen nicht die menschliche Real-time-Interaktion ersetzen kann (vgl. Cohn, Gesche & Maréchal, 2018, S. 5).

6.4 Rückschlüsse auf das Betrugsverhalten

Eine Vielzahl von Experimenten hat aufgezeigt, dass Betrugsverhalten gerade nicht ausschließlich von rationalen Gründen bestimmt wird. Menschen wiegen nicht wie der Homo Oeconomicus die potenziellen Kosten mit dem potenziellen Nutzen ab und entscheiden sich danach für oder gegen Betrug. Grundsätzlich verfügen Menschen über ein gewisses Maß an moralischem Pflichtbewusstsein, was auch als »Minimalmoral« bezeichnet wird (vgl. Baßeler, Heinrich & Utecht, 2010, S. 36). Dies verhindert oftmals, dass sie betrügen, obwohl es rational gesehen lohnend wäre. Tagtäglich ergeben sich nach *Ariely* viele Situationen, in denen sich Menschen die Gelegenheit bietet, zu betrügen, ohne erwischt zu werden. Dennoch nutzen die meisten Menschen diese nicht. (vgl. 2012, S. 276) Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der Mensch grundsätzlich gewillt ist, moralisch zu handeln.

Menschen befinden sich bei der moralischen Entscheidung jedoch in einem Spagat aus der Bewahrung dieses ehrlichen Selbstbildes und gleichzeitiger Nutzenmaximierung. Um diesen zu meistern, betrügen viele Menschen nur in dem geringen Maße, dass für sie ein finanzieller Nutzen entsteht, sie aber durch Rechtfertigung ihr Selbstverständnis bewahren können. Dieses Verhalten wird durch eine Reihe an Einflussfaktoren bestimmt, welche in der verhaltensökonomischen Analyse festgestellt werden konnten. Eine Übersicht der verhaltensökonomischen Erkenntnisse und ihren betrugserhöhenden oder betrugsmindernden Einfluss befindet sich in Anhang 2.

Doch wie können diese allgemeingültigen Erkenntnisse über Betrugsverhalten dazu dienen, Fördermittelbetrug in der ESF-Förderung in Sachsen zu bekämpfen oder präventiv zu verhindern? Dieser Frage wird im folgenden Kapitel nachgegangen, indem mögliche Ansatzpunkte aufgezeigt und Maßnahmen für die Fördermittelverwaltung abgeleitet werden.

7 Verhaltensökonomische Ansatzpunkte für die Fördermittelverwaltung im Freistaat Sachsen zur Betrugsbekämpfung

7.1 Betrug in der Entstehung bekämpfen

Wie bereits unter Abschnitt 3.1 festgestellt wurde, knüpft keine der aufgeführten Betrugsdefinitionen an eine Mindestschadenhöhe an. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass auch geringfügige Betrügereien konsequent verfolgt werden müssten. In der Realität ist dies jedoch kaum zu beobachten. So würde z. B. bei einer leicht überhöhten Abrechnung von Fördermitteln nicht sofort auf Betrug geschlossen werden. Auch der Nachweis des Betruges bei eher unerheblicher Schadenshöhe ist für die Verwaltung schwer zu erbringen. Sanktionsmaßnahmen erfolgen für derartige Fälle meist in Form der Rückforderung von Fördermitteln bzw. der Kürzung um den betreffenden Betrag. Weitere Maßnahmen sind oftmals mangels Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit nicht vertretbar. Besonders bei Wirtschaftsstrafsachen werden nach *Leyendecker* Strafprozesse meist durch ein Aushandeln beendet. Dies liegt ebenfalls in der Ökonomisierung von Strafverfahren begründet. (vgl. 2007, S. 266) Im Ergebnis werden vergleichsweise geringe Strafen ausgehandelt oder es erfolgt eine Einstellung des Verfahrens aufgrund der Geringfügigkeit der Tat. Wie die Erkenntnisse in Bezug auf die Betrugsinfektion und die Betrugsspirale gezeigt haben, kann dieses Verhalten allerdings fatale Auswirkungen haben. „Da das ‘Virus‘ mutiert und wie eine Infektion weiterwandert, entwickelt sich ein neuer, die Gesellschaft unterhöhlender Verhaltenskodex. Und obwohl der Prozess subtil und unmerklich verläuft, kann das Ergebnis unterm Strich verheerend sein. Das sind die wahren Kosten auch kleinerer Verfehlungen […].“ (Ariely, 2012, S. 250) Grundlage dieser dramatisch wirkenden Entwicklung sind nach *Kahneman* die in Abschnitt 6.1 dargestellten unterschiedlichen Systeme im Menschen. Dabei handelt System 1 auf der Grundlage eines persönlichen Weltbildes, welches durch regelmäßige Ereignisse und Handlungen geprägt wird (vgl. 2012, S. 96). Wenn Menschen also die Erfahrung machen, dass kleine Betrügereien nicht geahndet und stattdessen akzeptiert werden, wird sich dieses Bild im System 1 verfestigen und zur Normalität werden. Dadurch kann es auch zu einer spiralartigen Betrugsentwicklung kommen, bei der sich der kleine Betrug zu großen Gaunereien entwickelt. Wird diese Betrugsspirale nicht bereits in einem frühen Stadium unterbrochen, kann das ebenfalls weitreichende Folgen nach sich ziehen. Außerdem sind die gesamtheitlichen finanziellen Folgen des geringfügigen Betrugs unter Umständen besonders groß. Experimenten

zufolge ist der Schaden durch die extremen Betrüger unwesentlich gegenüber dem Schaden durch kleine Betrügereien der breiten Masse (vgl. Ariely, 2012, S. 277). Auch *Ariely* betont daher, „dass wir einen einzelnen Akt der Unehrlichkeit nicht einfach als Bagatelle betrachten sollten“ (ebd., S. 161). Auch scheinbar unwesentlicher Betrug bei ESF-Fördermitteln sollte also genauso konsequent geahndet werden. Da dies aus Kostengründen und aus Gründen der Angemessenheit kaum vertretbar ist, sollten andere Möglichkeiten in Betracht gezogen werden. Neben der Verfolgung und Bestrafung ist es besonders wichtig, bereits den ersten kleineren Betrug präventiv zu verhindern (vgl. ebd., S. 162). Dadurch können vor allem unangemessene Kosten verhindert werden, die für die Aufdeckung und Verfolgung dieser relativ geringfügigen Betrügereien entstehen. Weiterhin wird durch präventive Betrugsbekämpfung ein Ungerechtigkeitsempfinden bei konsequenter Ahndung kleiner Betrügereien im Sinne von »Die Großen lässt man laufen und die Kleinen sperrt man ein« vermieden. Dies bietet insofern auch Vorteile, als dass sich gezeigt hat, dass dieses Ungerechtigkeitsempfinden Betrug ebenfalls verstärken kann.

Bislang existieren, wie in Abschnitt 4.2 dargestellt, in der Betrugsbekämpfung bei der ESF-Förderung in Sachsen zumeist Maßnahmen zur Aufdeckung und Weiterverfolgung von Betrug. Neben diesen, zur konsequenten Verfolgung ebenso bedeutsamen Maßnahmen, sollten jedoch die Präventivmaßnahmen zur Vermeidung von Betrug auf Grundlage verhaltensökonomischer Erkenntnisse weiter ausgebaut werden. Dadurch ist es möglich, den Betrug bereits in der Entstehung zu bekämpfen und damit zu einer kostengünstigen und effizienten Betrugsbekämpfung im ESF in Sachsen beizutragen.

7.2 Nudging

Thaler & Sunstein, die Erfinder des sogenannten Nudgings umschreiben dieses wie folgt: „Unter Nudge verstehen wir […] alle Maßnahmen, mit denen Entscheidungsarchitekten das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändern können, ohne irgendwelche Optionen auszuschließen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern. Ein Nudge muss zugleich leicht und ohne großen Aufwand zu umgehen sein. Er ist nur ein Anstoß, keine Anordnung.“ (2017, S. 15) Das Nudging, auch »Anstupsen« genannt, ist ein gänzlich neuer Ansatz, welcher auf verhaltensökonomischen Erkenntnissen basiert. Durch *Thaler & Sunstein* wird dieser auch als »Libertärer Paternalismus« bezeichnet (vgl. ebd., S. 14). „Charakteristisch für Paternalismus ist das väterliche, fürsorgliche ‘Besserwissen‘.“ (Eidenmüller, 2015, S. 359) Damit wird das Volk gewissermaßen zu besseren Entscheidungen erzogen. Paternalismus als gezielte Einflussnahme des Staates schränkt einerseits zwar die Freiheit ein, kann aber ebenso

genutzt werden, um Freiheit und Autonomie zu sichern (vgl. Eidenmüller, 2015, S. 374 f.). Unter Betonung dieses Freiheitsgedankens besagt der »Libertäre Paternalismus«, dass durch gezielte Einflussnahme das Verhalten der Menschen zum Besseren gewendet werden kann. Dabei bleibt die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen jedoch erhalten und es wird darauf abgezielt, sie durch die Maßnahmen zu wahren oder gar zu vergrößern (vgl. Thaler & Sunstein, 2017, S. 14). Durch den staatlichen Eingriff soll also nach Möglichkeit keiner schlechter gestellt werden (vgl. Kirchgässner, 2013, S. 279).

Wie verhaltensökonomische Erkenntnisse zeigen, treffen Menschen naturgemäß nicht immer die für sie besten Entscheidungen. Sie treffen diese nicht immer auf der Grundlage von Präferenzen, die gut für sie sind und es kommt unter Umständen dadurch zu schlechten Entscheidungen (vgl. Akerlof & Shiller, 2016, S. 30). Deshalb brauchen sie in manchen Situationen Hilfe, um ihr menschliches Fehlverhalten zu überwinden. Diese Hilfe können politische Maßnahmen und Institutionen bieten (vgl. Kahneman, 2012, S. 509). Weiterhin verursacht für *Kahneman* die Freiheit der Menschen bei ihren Entscheidungen unter Umständen erhebliche Kosten, welche sowohl von denjenigen getragen werden, die schlechte Entscheidungen treffen als auch von der Gesellschaft insgesamt (vgl. ebd., S. 510). In Bezug auf Fördermittelbetrug trifft dies zu, da Menschen mit der Entscheidung zu Betrug erhebliche volkswirtschaftliche Schäden und Wohlfahrtsverluste verursachen, welche von der gesamten Gesellschaft getragen werden müssen. Dagegen verursachen Nudges meist keine oder nur wenige Kosten und belasten den Steuerzahler dadurch nicht (vgl. Thaler & Sunstein, 2017, S. 26). Außerdem sind sie meist auch wirksamer als Befehle, Vorgaben und Verbote (vgl. ebd., S. 22).

Kritikern des Libertären Paternalismus zufolge ist mit dem Nudging auch die Gefahr der Manipulation verbunden. Insbesondere Nudges durch die Regierung werden als kritisch angesehen. Nicht kontrollierter Paternalismus birgt auch nach *Eidenmüller* die Gefahr der Bevormundung. Er sollte daher nicht ohne weiteres, sondern nach entwickelten Kriterien oder Prinzipien erfolgen (vgl. 2015, S. 390). Auch öffentliche Institutionen sollten Rahmenbedingungen dafür festlegen (vgl. Thaler & Sunstein, 2017, S. 22). Dabei sollten die Regeln so ausgestaltet werden, dass sie den Menschen helfen, die Entscheidungsanomalien unterliegen, aber gleichzeitig diejenigen nicht oder nur sehr wenig belasten, welche vollkommen rational handeln (vgl. Kirchgässner, 2013, S. 272). Für die Analyse des menschlichen Verhaltens und den gezielten Einfluss darauf argumentiert auch *Holzmann*. Nach ihm soll diese Einflussnahme nicht als Fremdsteuerung angesehen werden, sondern als Möglichkeit, die Grenzen des ethi-

schen Verhaltens durch organisatorische und aufklärende Maßnahmen abzubauen. (vgl. 2016, S. 247) Dass das moralische Verhalten der Menschen Verzerrungen und anderen Einflussfaktoren unterliegt, konnte anhand der Erkenntnisse über das Betrugsverhalten nach verhaltensökonomischen Ansätzen belegt werden. Demnach betrügen viele Menschen zumindest ein wenig, obwohl sie es eigentlich für unmoralisch halten. Durch gezieltes Nudging können diese Grenzen ethischen Verhaltens teilweise abgebaut und somit Betrug verhindert werden.

Laut *Thaler & Sunstein* sind Nudges sinnvoll in Entscheidungssituationen, bei denen Konsequenzen nicht direkt auf die Entscheidung folgen (vgl. 2017, S. 107). Ebenfalls wurde festgestellt, dass seltene und schwierige Entscheidungen durch Nudges besser getroffen werden könnten (vgl. ebd., S. 109). Auch Entscheidungen, auf die nicht ein direktes Feedback in Form von Folgen gegeben wird, eigen sich für Nudges (vgl. ebd., S. 110 f.). Bei der Entscheidung zu Betrug bei Fördermitteln können die Folgen und Konsequenzen nicht unmittelbar erfahren werden. Wie bereits in Abschnitt 6.3.1 dargestellt wurde, besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Handlung und den Folgen, denn weder der Schaden, noch der Geschädigte können von dem Betrüger identifiziert werden. Auch ein entsprechendes Feedback in Form einer Bestrafung als Urteil eines Strafverfahrens erfolgt, wenn überhaupt, nicht im zeitlichen Zusammenhang mit der Handlung. Bei der Beantragung von Fördermitteln handelt es sich insbesondere für Privatpersonen oder Unternehmen um seltene und schwierige Entscheidungssituationen. Insgesamt betrachtet kann damit nach den oben genannten Kriterien bekräftigt werden, dass Nudges zur Vermeidung von Fördermittelbetrug wirksam und sinnvoll sein können.

Die Regierung sollte sich Nudges jedoch nur insoweit bedienen, als Transparenz und das Prinzip der Öffentlichkeit weiterhin gesichert bleiben. Manipulationen, welche nach außen nicht sichtbar sind, sind dabei aufgrund ihrer Unkontrollierbarkeit abzulehnen (vgl. ebd., S. 322 f.). Für die Fördermittelverwaltung bedeutet dies, dass öffentlich mit dem Thema Nudging umgegangen werden sollte. Wenn also Bestrebungen bestehen, Möglichkeiten des sogenannten »Anstupsens« zu ergründen und durch entsprechende Maßnahmen umzusetzen, dann nicht hinter vorgehaltener Hand. Vielmehr sollten die Hintergründe erklärt und das Wohlwollen verdeutlicht werden. Dadurch bleibt die Transparenz gesichert und das Vertrauen der Bürger in den Staat erhalten.

Thaler & Sunstein plädieren für »Entscheidungsarchitekten«, welche bei durch Menschen zu treffenden Entscheidungen, deren menschliches, mit Anomalien versehenes Verhalten entsprechend vorab berücksichtigen. Dies sollte unter Beachtung verschiedener Grundprinzipien einer guten Entscheidungsarchitektur erfolgen (vgl. ebd., S.

123 ff.). Auch bei Maßnahmen der Bekämpfung von Fördermittelbetrug sollte das menschliche Verhalten entsprechend Berücksichtigung finden. Durch eine darauf abgestimmte Entscheidungsarchitektur kann Betrug durch den Einsatz entsprechender Nudges präventiv entgegengewirkt werden. Dies ist einfacher und oftmals wesentlich kostengünstiger, als den bereits durchgeführten Betrug durch Kontrollen aufzudecken. Die Regierung von Großbritannien wendet die Erkenntnisse der Verhaltensökonomik in einer eigens geschaffenen Nudge-Unit seit mehreren Jahren an, um die Staatsverwaltung effektiver und effizienter zu gestalten (vgl. Thaler R. , 2019, S. 419). Auch in Deutschland wurde beim Bundeskanzleramt die Stabstelle „Wirksam regieren“ eingerichtet, um in Zusammenarbeit mit den Bürgern Lösungen zu entwickeln und politische Maßnahmen umzusetzen (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2019).

Zusammenfassend verbirgt sich viel Potenzial hinter dem Nudging-Ansatz. Auf eine sanfte Art und Weise können kostengünstige Maßnahmen ergriffen werden, welche das Betrugsverhalten im Fördermittelbereich zum Positiven hin beeinflussen. Wichtig ist dabei, Rahmenbedingungen und Grenzen zu definieren und entsprechende Maßnahmen der Öffentlichkeit nicht vorzuenthalten. Dadurch kann dieser Ansatz gewinnbringend für die Fördermittelverwaltung, insbesondere die Betrugsbekämpfung und damit für die Gesellschaft sein. Um diese Möglichkeiten gezielt zu ergründen und umzusetzen, bedarf es eines überschaubaren Einsatzes, welcher jedoch große Wirkung entfalten kann. Diese Möglichkeiten sollten deshalb genutzt werden, denn „[s]ie sind die niedrig hängenden Früchte in der politischen Arena“ (ebd., S. 430).

7.3 Vertrauensbasierte Ausgestaltung von Verfahren und Regeln

Vertrauen – für den Homo Oeconomicus ein Fremdwort. Im Gegensatz zu seinem vollkommen rationalen Ebenbild trifft der Homo Sapiens oftmals Entscheidungen auf der Grundlage von Vertrauen. Wie bereits in Abschnitt 6.3.3 dargestellt, belegen Forschungsergebnisse, dass Vertrauen betrugsmindernd und Kontrollen hingegen betrugserhöhend wirken. Ein Verzicht auf Kontrollen im Fördermittelbereich ist jedoch nur begrenzt möglich. Darüber hinaus gibt es jedoch Möglichkeiten, wie diese Erkenntnis für die Verfahren der Fördermittelgewährung im ESF genutzt werden können.

Eine Möglichkeit zur Implementierung dieser Erkenntnisse ist der sogenannte Compliance-Ansatz. Compliance ist momentan insbesondere im Zusammenhang mit Betrugsbekämpfung in aller Munde und steht für ein ganzheitliches Organisationsmodell,

welches die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen und interner Regeln sicherstellen soll (vgl. Leyendecker, 2007, S. 253). Um solch ein konformes Verhalten in Unternehmen zu bewirken, sind Gesetze nur bedingt geeignet. *Hodges* trifft dazu folgende Feststellungen: „First, that compliant behavior cannot be guarenteed by regulation alone, and that ethical culture in business is an essential component that should be promoted and not underminded. Second, that regulatory and other systems need to be designed to provide evidence of business commitment to ethical behavior, on which trust can be based." (Hodges, 2016, S. 3)

Eine vertrauensbasierte Ausgestaltung von Regeln kann daher neben Gesetzen zur Etablierung konformen Verhaltens in Unternehmen beitragen. Nach *Leyendecker* sollten dafür die Bedingungen durch Belohnungen und Sanktionen entsprechend gestaltet werden (vgl. 2007, S. 261). Compliance-Konzepte können neben der Einhaltung von Recht und Gesetz auch die Beachtung ethischer bzw. moralischer und sozialer Wertvorstellungen beinhalten (vgl. Günther, 2019, S. 99). Auch Wertvorstellungen des Unternehmens können dabei integriert werden, um gewünschte Verhaltensweisen durchzusetzen. Dabei sollte gegenüber Verstößen keine Toleranz gezeigt werden, sondern diese aktiv geahndet werden (vgl. Leyendecker, 2007, S. 254). Eine besondere Form stellt nach *Günther* die Criminal-Compliance dar. Diese soll als eine Art der Selbstregulierung der Steuerung der Wirtschaft auf effiziente Weise dienen. (vgl. 2019, S. 101) Dabei wird die Kontrolle der Einhaltung moralischer Normen auf den Staat und auch auf die Schultern der Unternehmen verteilt, was eine kriminalpräventive Wirkung entfaltet (vgl. ebd., S. 119). Erkenntnisse der Sanktionsforschung und der Theorie der Wirtschaftskriminalität betonen ebenfalls die Wichtigkeit dieser Art der Selbstkontrolle im Unternehmen zur Vermeidung von Staftaten (vgl. Albrecht, 2003, S. 63). Durch die Verpflichtung zu Compliance-Maßnahmen, wie sie bereits im Bankenbereich umgesetzt wird, sind schon auf der Ebene der Unternehmen Maßnahmen zur Verhinderung von Straftaten wie Betrug etabliert. In der Folge bedarf es weniger Kontrollmaßnahmen durch den Staat. Durch die Integration des Compliance-Ansatzes können auch bei von der ESF-Förderung profitierenden Unternehmen (zumeist Bildungsträger) die Einhaltung von Recht und ethischen Standards gewährleistet werden. Dadurch kommt es einerseits zu weniger Verstößen, da das interne System sie entweder bereits im Stadium der Vorbereitung der Tat entdeckt bzw. durch Mechanismen verhindert oder diese aufgrund des erhöhten Entdeckungsrisikos gar nicht erst begangen werden (vgl. ebd., S. 122).

Compliance dient außerdem dazu die „Mitarbeiter dazu zu bringen, im eigenen Interesse so zu handeln, wie sie es im Interesse der Allgemeinheit tun sollten"

(Leyendecker, 2007, S. 261). Übertragen auf die Fördermittelverwaltung können entsprechende Compliance-Systeme dazu beitragen, dass die Zuwendungsempfänger ebenfalls im Allgemeininteresse handeln und dadurch weniger betrogen wird. Anstatt autoritäre Gesetze und Kontrollen sollte der Staat auf die Reziprozität der Menschen aufbauen (vgl. Enste & Hüther, 2011, S. 52 f.). Durch Kollaboration und entgegengebrachtes Vertrauen werden Menschen entsprechendes Verhalten an den Tag legen. Auch *Mankiw und Taylor* argumentieren, dass Vertrauen und Moral grundsätzlich dem Menschen inne sind und deshalb moralisches Verhalten nicht durch Regeln und Kontrolle, sondern vielmehr durch soziale Normen und gesellschaftliche Akzeptanz geprägt wird (vgl. 2018, S. 333). Dies sollte bei der Ausgestaltung der Compliance-Systeme zwingend beachtet werden. Deshalb sollte sich ein modernes Compliance-System verstärkt an verhaltensökonomischen Erkenntnissen orientieren und weniger auf die Messung und Kontrolle von Risiken fokussieren (vgl. Enste, Grunewald & Kürten, 2018, S. 63). Regelkonformes Verhalten kann auch ohne direkte Kontrollen zum Beispiel durch Wertschätzung, Vorbildwirkung, Feedback oder kooperationsunterstützende Anreize erlangt werden (vgl. ebd., S. 63).

Gesamtheitlich betrachtet, treffen Menschen Entscheidungen oftmals auf Grundlage von Vertrauen. Betrug kann durch eine vertrauensbasierte Ausgestaltung von Regeln und Verfahren vermindert werden. Misstrauen in Form von Kontrollen durch den Staat sind dagegen betrugserhöhend. Die Etablierung eines Compliance-Ansatzes in der Fördermittelverwaltung des ESF ermöglicht es den Zuwendungsempfängern Vertrauen entgegenbringen anstatt durch Kontrollen Misstrauen zu erzeugen. Durch die frühzeitige Einbindung in die Gestaltung der Förderung und der Verfahren und genügende Kommunikation kann bei den Beteiligten ein Verständnis erzeugt und eine Vertrauensbasis aufgebaut werden. Durch eine Verpflichtung der Bildungsträger und Unternehmen, die regelmäßig ESF-Vorhaben durchführen, zur Einrichtung von Compliance-Verfahren, kann gleichzeitig die Einhaltung ethischer Standards auf Unternehmensebene verlagert werden.

7.4 Verhaltensökonomische Betrugsbekämpfungsmaßnahmen

7.4.1 Moralische Vorbilder

Die Erkenntnisse über den Spotlight-Effekt haben gezeigt, dass sich Menschen auch bei Betrugsentscheidungen nach den vermeintlichen Erwartungen anderer richten. Der Herding-Effekt bewirkt dabei eine Anpassung an das Verhalten der Gruppe. Der Broken-Windows-Effekt sorgt dabei für eine Verleugnung der Verantwortung für den

Schaden. In Bezug auf das Betrugsverhalten bei ESF-Fördermitteln bedeutet dies, dass sich Antragsteller so verhalten, wie sie vermuten, dass andere Antragsteller sich verhalten. Das heißt, wenn wahrgenommen wird, dass andere betrügen, werden sie sich diesem Verhalten anpassen. Bei offenkundigem Betrug durch andere kann zudem ein Schaden gegenüber sich selbst besser verleugnet und damit der eigene Betrug gerechtfertigt werden.

Genutzt werden können diese Erkenntnisse, indem gezielt auf erwünschtes Verhalten hingewiesen und dieses hervorgehoben wird. „Wenn Entscheidungsarchitekten Menschen dazu bringen möchten, eine Verhaltensweise zu ändern, dann können sie ihnen einfach mitteilen, was andere in der gleichen Situation tun." (Thaler & Sunstein, 2017, S. 97) So könnte ein Verweis auf die ehrliche Abrechnung von Fördermitteln durch den Großteil anderer Zuwendungsempfänger eine ähnliche Wirkung erzielen. Es gilt, damit ein Bewusstsein zu erzeugen, dass die meisten Menschen bei der Fördermittelbeantragung ehrlich sind. Nach *Kahneman* beeinflusst dabei jedoch die Angabe statistischer Ergebnisse das Verhalten nur, wenn entsprechende kausale Zusammenhänge existieren. Eine Verbindung statistischer Daten mit überraschenden Einzelfällen erzielen demnach eine höhere Wirkung. (vgl. 2012, S. 217) Nach der Verfügbarkeitsheuristik lässt sich ein hervorstechendes Ereignis leicht aus dem Gedächtnis abrufen und beeinflusst dadurch die Entscheidung (vgl. ebd., S. 165). Einflussreiche Meinungen des sozialen Umfeldes werden dabei eher angenommen (vgl. Holzmann, 2016, S. 134). Aus diesen Erkenntnissen geht hervor, dass allein die statistische Angabe über das Verhalten anderer weniger Wirkung entfaltet, als in Kombination mit einer gleichzeitigen Darstellung überraschender Einzelfälle. Daraus schlussfolgernd sollte die zahlenmäßige Angabe der ehrlich abrechnenden Zuwendungsempfänger durch entsprechende einzelne Vorbilder untersetzt werden. Es bietet sich an, öffentlich sogenannte »moralische Helden« zu etablieren, um diese in den Fokus zu rücken und damit eine Anpassung des Verhaltens zu bewirken (vgl. ebd., S. 252). Auch formulierte Kodizes sollten mit einem Realitätsfeedback untersetzt werden, um einen Einfluss auf das Betrugsverhalten zu gewährleisten (vgl. ebd., S. 266). Negative Vorbilder sollten hingegen dringend vermieden werden. Auch Berichterstattungen über Fördermittelbetrug erwecken bei Menschen die Annahme, dass dieses Verhalten normal ist und akzeptiert wird, wodurch sie geneigt sind, sich diesem anzupassen. Da in der Presse jedoch kaum positive Fördervorhaben große Beachtung finden, sollte die Fördermittelverwaltung von sich aus auf diese verstärkt aufmerksam machen.

Da das Betrugsverhalten der Menschen stark abhängig ist vom Verhalten anderer, sollte dies im positiven Sinne zur Betrugsbekämpfung genutzt werden. Eine Möglichkeit bieten gezielte Hinweise auf ehrliches Verhalten anderer an geeigneter Stelle im Förderverfahren. Durch die Etablierung und Bekanntmachung moralischer Helden und Vermeidung von Negativ-Beispielen kann das Selbstverständnis der Menschen außerdem hin zu mehr Ehrlichkeit entwickelt und dadurch Betrug verhindert werden.

7.4.2 Register für Fördermittelverstöße

Wie die Erkenntnisse über die Betrugsspirale gezeigt haben, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit für weiteren Betrug, wenn einmal die eigene moralische Grenze überschritten wurde. Die Betrugsspirale kann zudem durch den Reset-Effekt unterbrochen und das moralische Selbstbild wiederhergestellt werden. Das bedeutet, dass sich auch geringfügige Unehrlichkeit bei der Fördermittelbeantragung zu großem Fördermittelbetrug entwickeln kann. Um dem gezielt entgegenzuwirken bzw. diese Entwicklung zu stoppen, bedarf es eines Reset-Rituals. In der Psychologie wird dies auch als Selbstreinigung oder Katharsis bezeichnet und bewirkt unter anderem die Erhöhung moralischer Standards (vgl. Wirtz, 2013, S. 814). In der Religion sind solche Rituale in Form von Beichten bereits fest integriert und man sollte „erwägen, ähnliche (nichtreligiöse) Mechanismen auch in Wirtschaft und Politik zu etablieren“ (Ariely, 2012, S. 289). Auch in der Förderung könnten nach bereits erfolgtem unmoralischem Verhalten solche Reset-Rituale einen Neuanfang ermöglichen und dadurch die Betrugsspirale stoppen.

Im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ist solch eine Reset-Funktion bereits vorgesehen. Durch die Einführung eines Wettbewerbsregisters werden vergaberechtliche und auch andere Verstöße registriert und bewirken den Ausschluss des Unternehmens von öffentlichen Auftragsvergaben (vgl. § 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG)). Die Löschung erfolgt automatisch nach Zeitablauf oder auf Antrag (vgl. § 7 WRegG). Auf Antrag kann eine Löschung erfolgen, wenn entsprechend geeignete Maßnahmen nachweislich umgesetzt wurden (vgl. § 8 WRegG). Diese vorgesehene Selbstreinigungsmöglichkeit setzt die verhaltensökonomischen Erkenntnisse bereits um und könnte ebenso in der Fördermittelverwaltung etabliert werden. Insofern wäre zu prüfen, ob auch die Fördermittelverwaltung in bestimmten Fällen Nutzen vom Wettbewerbsregister ziehen könnte oder ob eine Art Register für Fördermittelverstöße mit eben solch einer Selbstreinigungsmöglichkeit sinnvoller wäre. Durch die Erfassung von Förderverstößen und die Kommunikation dieser Vorgehensweise gegenüber den Antragstellern könnte präventiv weiterer Betrug verhindert werden. Einerseits können Risiken durch

Abfrage der Informationen aus dem Register erkannt und beachtet werden. Andererseits ermöglicht die Information über eine solche Registrierung von Fehlverhalten die Wahrnehmung von Verantwortung für das Fehlverhalten, verbunden mit der Möglichkeit, dieses wiedergutzumachen. Die Selbstreinigung ermöglicht dabei einen Neubeginn und bewirkt dadurch ehrlicheres Verhalten in der Zukunft. Auch in Bezug auf Korruption wird das Führen eines Korruptionsregisters zum Schutz der Wirtschaft, aber auch im Interesse der Steuerzahler empfohlen (vgl. Bannenberg & Schaupensteiner, 2004, S. 209).

Um die spiralartige Entwicklung von Betrug zu verhindern, sollte deshalb durch die Fördermittelverwaltung gezielt nach Möglichkeiten der Wiedergutmachung bzw. Selbstreinigung gesucht werden. Diese können an geeigneter Stelle in die Förderverfahren integriert werden. Dadurch kann nach unmoralischem Verhalten ein Neuanfang ermöglicht und zukünftiger Betrug vermieden werden. Eine Möglichkeit stellt die Etablierung eines Registers für Fördermittelverstöße mit entsprechender Reset-Funktion dar.

7.4.3 Folgen auf Unternehmen ausweiten

Aufgrund des Neutralisierungseffektes wird Betrug dadurch begünstigt, dass eine Eigenverantwortung verleugnet wird. Insbesondere auf Unternehmensebene ist die Verantwortung mangels unternehmensbezogener straf- und förderrechtlicher Sanktionen nicht wahrnehmbar. Erkenntnissen zufolge tendieren Gruppen dann mehr zu Betrug, wenn die Entscheidung rational für die Gruppe ist (vgl. Holzmann, 2016, S. 199). Unternehmen als eine Gruppe von Menschen handeln demnach eher rational als Individuen. Wirtschaftskriminelles Verhalten von Unternehmen erfolgt nach *Albrecht* auf Grundlage ihres Gewinnmaximierungsverhaltens (vgl. 2003, S. 59). Aufgrund des geringen Risikos strafrechtlicher Konsequenzen oder finanziell bedeutender Sanktionen ist die Entscheidung zu Betrug aus unternehmerischer Sicht deshalb oftmals rational. Die weitreichenden Folgen wurden kürzlich z. B. durch den Diesel-Skandal verdeutlicht.

Um generell ein Handlungs- und Folgenbewusstsein bei Unternehmen zu erzeugen, empfiehlt *Holzmann*, die „Verantwortlichkeit, die Folgenhöhe etc. klar und lebendig zu präsentieren und eine möglichst hohe moralische Identität der handelnden Person sicherzustellen“ (2016, S. 248). Dies kann durch die Ausweitung der Strafbarkeit und von Sanktionen auf Unternehmensebene erfolgen. Ein Unternehmensstrafrecht kann nach *Leyendecker* zur Eindämmung der Wirtschaftskriminalität beitragen (vgl. 2007, S. 296). Dadurch könnten ebenfalls weitere praktische Probleme des Wirtschaftsstrafrechts, wie Beweis- und Zurechnungsprobleme, reduziert werden (vgl. Albrecht, 2003,

S. 61 f.). Aufgrund der Entwicklung von einstigen Einzelkaufleuten, eher zu globalen Großunternehmen plädiert auch *Günther* für ein Verbandsstrafrecht, um die strafrechtlichen Konsequenzen auf die Verbandsebene auszuweiten (vgl. 2019, S. 48). Auch in Bezug auf Korruption wird nach einem Unternehmensstrafrecht verlangt, um im Unternehmen selbst Anreize zur Vermeidung drohender Konsequenzen zu setzen (vgl. Bannenberg & Schaupensteiner, 2004, S. 210). Da Unternehmen eher rational handeln, würden sie zur Abwendung eines Reputationsschadens oder finanziellen Schadens Präventionsmaßnahmen aus Eigeninteresse heraus ergreifen. Die Entscheidung zu Betrug würde nicht mehr rational für die Unternehmen sein, wenn die potenziellen Kosten für das Unternehmen durch entsprechende Sanktionen höher werden. Da durch die Fördermittelverwaltung jedoch kein direkter Einfluss auf die Einführung eines Unternehmensstrafrechts besteht, sollten zumindest Maßnahmen im Bereich der Ausweitung förderrechtlicher Konsequenzen auf Unternehmensebene erfolgen. So könnten Verstöße, wie bereits in Abschnitt 7.4.2 beschrieben, in einem Register verzeichnet und auf dieser Grundlage weitere Fördermittel verwehrt werden. Gerade für Bildungsträger, deren Tätigkeit überwiegend aus Fördermitteln finanziert wird, wäre dies existenzbedrohend, weshalb diese entsprechende Maßnahmen zur Abwendung einrichten würden.

Zusammengefasst kann die Ausweitung zumindest förderrechtlicher Konsequenzen und Sanktionen auf Unternehmensebene ein Verantwortungsbewusstsein bei Unternehmen erzeugen. Präventiv werden Unternehmen interne Maßnahmen zur Verhinderung von Betrug ergreifen, wodurch Kontrolltätigkeiten von der Verwaltung in die Unternehmen verlagert werden können, was wiederum zu einem effizienten Fördermitteleinsatz beiträgt.

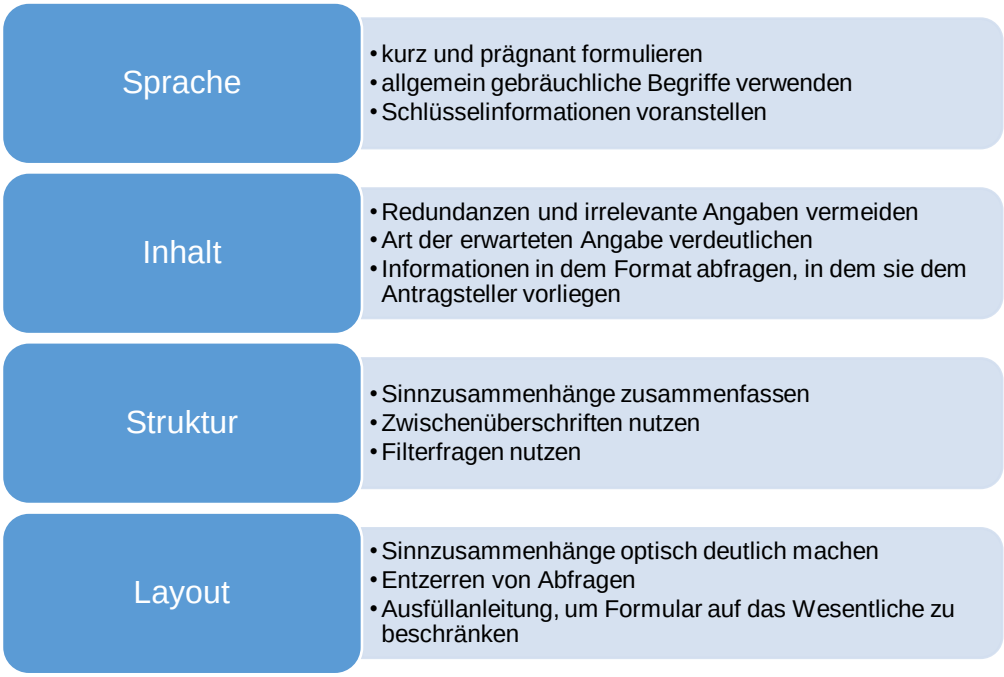
7.5 Verhaltensökonomische Ausgestaltung der ESF-Formulare

7.5.1 Bürgerfreundliche Formulare

Wie sich durch Erkenntnisse zur ICH-Erschöpfung belegen lässt, wird Betrug durch vorhandene kognitive Erschöpfung, z. B. bei Überforderung und Stress begünstigt. Um diesem Phänomen entgegenzuwirken sollte demnach eine Reduzierung der Überforderung und damit des Erschöpfungszustandes verfolgt werden. Durch einfache und verständliche Formulare beispielsweise könnte die kognitive Arbeit erleichtert und eine Erschöpfung beim Antragsteller vermieden werden. Es sollte demnach in Betracht gezogen werden, die aktuell bestehenden Formulare und Bedingungen diesbezüglich zu analysieren, zu evaluieren und Anpassungen vorzunehmen. Beispielhaft kann hier das

Ergebnis einer Analyse von Einkommensteuerformularen durch die Stabstelle »Wirksam regieren« des Bundeskanzleramtes angeführt werden. Dabei wurden anhand von Befragungen potenzielle Verbesserungsmöglichkeiten evaluiert und teilweise bereits umgesetzt. Außerdem wurden die in Abbildung 8 dargestellten wichtigen Designprinzipien für bürgerfreundliche Formulare identifiziert (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2018, S. 21 ff.).

Abbildung 8 - Designprinzipien für bürgerfreundliche Formulare



Im Hinblick auf die Vermeidung einer Überforderung und des damit verbundenen Erschöpfungszustandes und Ärgernisses des Antragstellers sollten die Formulare anhand dieser und ggf. weiterer Prinzipien ausgestaltet werden. Bereits dadurch kann der Betrug teilweise eingeschränkt werden. Da mit zunehmender Erschöpfung auch das Betrugsrisiko steigt, sollten betrugsanfällige Angaben gleich zu Beginn abgefragt werden. Das bedeutet, dass insbesondere zahlenmäßige Angaben zu Kosten vor den üblichen persönlichen Angaben erfolgen sollten. Außerdem ist es wichtig, gezielte Fragen zu stellen, da Menschen eher lügen, indem sie Unwahrheiten weglassen, als diese aktiv auszusprechen (vgl. Thaler R. , 2019, S. 385).

In der Gestaltung der ESF-Formulare können verschiedene Ansatzpunkte der Verhaltensökonomie aufgriffen werden und nützlich sein. Durch einfach umzusetzende Maßnahmen wie die bürgerfreundliche Gestaltung kann einer Überforderung entgegengewirkt und damit Betrug gemindert werden.

7.5.2 Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien

Aufgrund des Neutralisierungseffektes greifen Menschen zur Rechtfertigung ihres Betrugsverhaltens gegenüber sich selbst auf verschiedene Rechtfertigungsstrategien zurück (vgl. Abschnitt 6.3.2). Der Neutralisierungseffekt bewirkt dabei, dass eine Verantwortung für den Betrug von sich gewiesen wird, insbesondere durch Ablehnung des Opfers bzw. Leugnung eines Schadens und Verleugnung der Eigenverantwortung. Um diesem Verhalten gezielt entgegenzuwirken, sollte den Beteiligten ihre Rechtfertigungsstrategien bewusst gemacht werden. Dadurch verlieren sie ihre Wirkung (vgl. Holzmann, 2016, S. 266). Durch die Offenlegung wird außerdem die Rechtfertigung der Betrugsentscheidung entkräftet (vgl. ebd., S. 198). Auf Grundlage der Neutralisierungstheorie können entsprechende Rechtfertigungsstrategien analysiert und gezielt entkräftet werden. Auch in Bezug auf Korruption sollte es nach *Bannenberg & Schaupensteiner* das Ziel sein, die Unrechtmäßigkeit des Handelns präventiv bewusst zu machen und dadurch Verantwortung hervorzurufen (vgl. 2004, S. 62). Es gilt also generell, bereits vor der Betrugshandlung ein Verantwortungsbewusstsein und damit auch moralische Emotionen zu erzeugen. Dies kann gelingen, indem z. B. der Schaden und die Geschädigten gezielt dem Betrüger nahe gebracht werden. Dabei sollte auf neutrale Formulierungen verzichtet und stattdessen eine emotionale Involvierung angestrebt werden. Eine Möglichkeit wäre, dies durch die Herstellung eines persönlichen Bezugs zu erreichen. So könnten Hinweise wie

»Fördermittelbetrug geht zu Lasten aller Steuerzahler. Damit auch zu Lasten Ihres Nachbarn, Ihres besten Freundes und Ihres eigenen Kontos.« (eigene Formulierung)

gegebenenfalls moralische Emotionen auslösen und damit eine Verantwortung erzeugen.

Wie sich gezeigt hat, fördert Altruismus ebenfalls Betrug. Dies ist besonders im Bereich des ESF, bei dem vorrangig soziale Projekte gefördert werden, bedenklich. Als Rechtfertigung für den Betrug könnte hierbei der gute Wille für die sozial benachteiligten Teilnehmer herangezogen werden. Auch diese Strategie gilt es zu entkräften, indem der Schaden auch für die Teilnehmer explizit verdeutlicht wird. So könnte ein beispielhafter Hinweis lauten:

»Fördermittelbetrug schadet in erster Linie den Teilnehmern, da diesen weniger Gelder für Vorhaben zur Verfügung stehen.« (eigene Formulierung)

Einen wichtigen Begriff in diesem Zusammenhang stellt die Salienz dar. „Mit Salienz wird die Unterschiedlichkeit und Auffälligkeit eines Reizes in Relation zum Kontext be-

zeichnet.“ (Betsch, Funke & Plessner, 2011, S. 25) Das bedeutet ein Thema oder eine Information ist salient, wenn sie auffällig und bedeutend im Vergleich zu anderen Informationen erscheint. Saliente Informationen ziehen dabei die Aufmerksamkeit auf sich und werden bei Entscheidungen stärker gewichtet (vgl. ebd., S. 25). Durch persönliche Betroffenheit und bedeutende Kontextereignisse konnte diese zum Beispiel bei Sachfragen im Zusammenhang mit Wahlen erhöht werden (vgl. Schoen & Weßels, 2016, S. 415). Auch bei der ESF-Förderung kann dies durch die beispielhaft aufgeführten Maßnahmen gelingen und dadurch die tatsächlichen Schäden und Opfer des Betrugs greifbarer machen.

Durch die gezielte Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien und die Herstellung eines emotionalen Bezugs zu dem Schaden und den Geschädigten bei ESF-Fördermittelbetrug kann Verantwortungsbewusstsein für die Betrugshandlung erzeugt werden und damit Betrug in einem gewissen Maße präventiv verhindert werden.

7.5.3 Moralische Gedächtnisstütze

Wie sich herausgestellt hat, spielen bei der Entscheidung zu Betrug einerseits der Drang nach Nutzenmaximierung und andererseits die Bewahrung des eigenen Selbstbildes eine Rolle. Durch die Fokus-Illussionierung ist es wahrscheinlich, dass die Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Merkmal der Entscheidung gelegt wird. Der Priming-Effekt bewirkt zudem, dass Geld-Priming Betrug erhöht, während ein Fokus auf moralische Aspekte Betrug verringert. Auch die Entscheidung zu Fördermittelbetrug als moralische Entscheidung kann durch Setzten des Fokus auf die Nutzenmaximierung, anstatt auf moralische Aspekte, begünstigt werden. Bei der Entscheidung zu Fördermittelbetrug, also im Moment der Beantragung und der Abrechnung von Fördermitteln, sollte demnach die Aufmerksamkeit weg vom Geld und hin zur Moral gelenkt werden. *Ariely* merkt an, dass „es also ratsam sein könnte, in Situationen, die uns zu Unehrlichkeit verleiten, moralische Gedächtnisstützen einzubauen“ (2012, S. 57). Wie sich gezeigt hat, bewirkt eine moralische Gedächtnisstütze als Prime und Fokus direkt vor der Betrugsmöglichkeit eine enorme Minderung des Betrugsverhaltens.

Bislang ist in den Fördermittelanträgen und Abrechnungsformularen zwar eine Versicherung, dass die Angaben wahrheitsgemäß gemacht wurden, enthalten. Sie befindet sich jedoch am Ende der Formulare und muss erst dort unterzeichnet werden. An der Stelle findet sich ebenfalls ein Hinweis auf die ethische und moralische Integrität des Antragstellers. Hier könnten die o. g. Erkenntnisse angewendet werden, indem diese Angaben einschließlich Unterschrift an den Anfang des Formulars gesetzt und damit

eine moralische Gedächtnisstütze vor der Betrugsmöglichkeit geschafft werden. Durch den Primacy-Effekt wird diesen ersten Informationen zudem mehr Wert beigemessen (vgl. Wirtz, 2013, S. 422). Jedoch merkt *Ariely* ebenfalls an, dass die Menschen sich mit der Zeit daran gewöhnen könnten und dadurch die Wirkung gemindert wird. Als Lösungsansatz sieht er deshalb anstatt eines standardisierten Ehrenkodex, eher eine eigene Formulierung, um die Menschen zu zwingen, in jeder Situation erneut über Moral nachzudenken. (vgl. 2012, S. 57)

Durch den Framing-Effekt können durch verschiedene Darstellungen gleicher Inhalte unterschiedliche Emotionen hervorgerufen werden (vgl. Kahneman, 2012, S. 115). Aufgrund dieser Erkenntnisse sollten insbesondere Überlegungen bezüglich der Wortwahl dieser moralischen Gedächtnisstütze vorab erfolgen. Nach *Kahneman* ziehen insbesondere emotional aufgeladene Wörter schnell die Aufmerksamkeit auf sich (vgl. 2012, S. 370). Nach *Holzmann* sollte deshalb eine emotionserzeugende Wortwahl verwendet werden. Die unerwünschte Handlung sollte zudem nicht neutral formuliert, sondern vielmehr die Folgen und die Geschädigten konkret und lebhaft darstellen. Dadurch gelingt nach der Bezug zur eigenen Person und Verantwortung kann erzeugt werden. Die Betonung sollte dabei auf einer Verbindung der Betrugshandlung mit den Folgen liegen. Vermieden werden sollte hingegen ein Fokus auf die Ziele, Wünsche oder Geld. Stattdessen sollte ein Fokus auf Verantwortung gesetzt werden. Eine verbindliche Unterschrift erzeugt abschließend ein entsprechendes Commitment durch den Beteiligten. (vgl. 2016, S. 265)

Weiterhin haben Erkenntnisse gezeigt, dass laufende moralische Verpflichtungen nur eine Wirkung entfalten, wenn diese auch kurz vor der Betrugsmöglichkeit erfolgen. Anstelle einer zeitaufwendigen, laufenden Implementierung eines Verhaltenskodex sollte deshalb mehr Augenmerk auf eine moralische Erinnerung im Moment der Betrugsmöglichkeit gelegt werden. Dadurch können eine kurzfristige, emotionale Involvierung und damit auch die Reduzierung von Betrugsverhalten gelingen (vgl. Holzmann, 2016, S. 265).

Durch eine moralische Gedächtnisstütze kann auch in der Fördermittelverwaltung ehrlicheres Verhalten bewirkt werden. Dabei ist es wichtig diese unmittelbar vor der Betrugsmöglichkeit anzusetzen und entsprechend wirkungsvoll zu formulieren. So kann der Fokus vom potenziellen monetären Mehrwert des Betrugs eher auf moralische Grundsätze gelenkt werden.

7.5.4 Nutzen von Online-Formularen

Wie bereits herausgestellt wurde, kann Überforderung aufgrund der ICH-Erschöpfung Betrug begünstigen. Deshalb sollte die Beantragung von ESF-Fördermitteln dem Antragsteller so einfach wie möglich gestaltet werden. Papierformulare sind jedoch nur begrenzt geeignet, um die dargestellten Erkenntnisse sinnvoll zu implementieren. Bei Online-Formularen besteht ein wesentlich breiterer Optimierungsspielraum (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2018, S. 33 ff.). Insbesondere im Zusammenhang mit den unter Abschnitt 7.5.1 aufgeführten Designprinzipien für bürgerfreundliche Formulare besteht bei dynamischen Online-Formularen großes Umsetzungspotenzial. So kann anstelle einer schriftlichen Ausfüllanleitung durch kurze Ausfüllhinweise via Mouseover bei dem entsprechenden Eintragungsfeld dem Antragsteller eine Hilfestellung geboten werden. Filterfragen ermöglichen eine individuelle Anpassung des Formulars nach den Gegebenheiten des jeweiligen Antragstellers. Mit Verknüpfungen können redundante Eintragungen vermieden werden und Dropdown-Felder helfen bei der Eingabe von Daten. Durch die Verlinkung von Querverweisen und den Einbau logischer Zusammenhänge kann eine einfachere Struktur der Formulare geschaffen werden. Auch die Umsetzung eines bürgerfreundlichen Layouts kann ohne Platzbeschränkung erfolgen. Durch technische Evaluation der Förderanträge und Befragung der Antragsteller können außerdem fortlaufend Probleme und Schwierigkeiten der Antragstellung erkannt werden. Dadurch kann eine zeitgerechte Verbesserung und Anpassung der Formulare und Verfahren gewährleistet werden. Allein durch diese Maßnahmen kann die Antragstellung vereinfacht, einer Überforderung entgegengewirkt und dadurch Betrug verhindert werden.

Thaler & Sunstein heben in diesem Zusammenhang den Nutzen einer vorausgefüllten automatisierten Steuererklärung hervor, da dies nicht nur Kosten und Mühen für das Ausfüllen durch den Steuerzahler, sondern auch eine Minderung des Arbeitsaufwandes bei den Behörden bewirkt (vgl. Thaler & Sunstein, 2017, S. 299 f.). Übertragen auf die Fördermittelverwaltung könnten via Computertechnik ebenso bereits teilweise vorausgefüllte Formulare den Zuwendungsempfängern zur Verfügung gestellt werden. Angaben, die bereits im Computersystem erfasst sind, könnten automatisch in die entsprechenden Erklärungen eingefügt werden. Dadurch könnte die ICH-Erschöpfung und damit die Gefahr des Betrugs ebenfalls vermindert werden.

Weiteres Potenzial ergibt sich für die Umsetzung von Maßnahmen zum Erzeugen eines Verantwortungsbewusstseins nach Abschnitt 7.5.2. Durch die elektronische Datenerfassung können zunächst betrugsanfällige Informationen durch entsprechende Datenanalyse ermittelt werden. Als Indikatoren könnten dabei die Differenz der abge-

rechneten gegenüber den anerkannten Kosten nach Verwendungsnachweisprüfung oder eine Betrugsquote angesetzt werden. Zu Beginn der Eintragung solcher Informationen durch den Antragsteller könnte automatisch ein kurzer Hinweis in einem separaten Fenster eingeblendet werden. Der Hinweis sollte zur Entkräftung eventueller Rechtfertigungsstrategien dienen, um vor der Betrugsmöglichkeit Verantwortungsbewusstsein zu erzeugen. Eingeblendet werden sollten die Hinweise mit unterschiedlichen Formulierungen und nicht bei jeder Eintragung, um eine Gewohnheit zu vermeiden. Durch eine aktive Bestätigung durch Zustimmung kann der Hinweis ausgeblendet werden und die weitere Bearbeitung erfolgen. Durch diese Maßnahme wird einerseits aufgrund der Fokus-Illusionierung die Aufmerksamkeit in der relevanten Situation kurzfristig auf moralische Grundsätze gelenkt und durch den Beobachtungsprime hat der Antragsteller das Gefühl, dass sein Verhalten beobachtet wird. Letzterer Effekt kann noch verstärkt werden, indem dem eingeblendeten Hinweis ein Bild von Augenpaaren beigefügt wird. Dadurch werden unter Umständen ähnliche Effekte erzielt, wie bei den über der Vertrauenskasse angebrachten Augenbildern.
Neben den Potenzialen von Online-Formularen sind jedoch auch die negativen Auswirkungen auf das Betrugsverhalten der Mensch-Maschine-Interaktion zu berücksichtigen. So erhöhte sich Betrug, wenn es an einer menschlichen Interaktion fehlte. Bei der Gestaltung von Online-Formularen sollten demnach gezielte Möglichkeiten menschlicher Kommunikation, wie z. B. Chat oder Videochat, eingebaut werden.

Insgesamt reduzieren Online-Formulare die ICH-Erschöpfung bei den Antragstellern und ermöglichen Maßnahmen, um gezielt und an den richtigen Stellen Verantwortungsbewusstsein zu erzeugen. Werden sie nach bürgerfreundlichen Designprinzipien gestaltet und enthalten Möglichkeiten der menschlichen Kommunikation, können sie auf effiziente Weise zur Betrugsminderung beitragen.

7.6 Verhaltensökonomische Ausgestaltung der Förderverfahren

7.6.1 Bürgerorientierung

Die Kundenorientierung, welche in vielen Unternehmen schon längst zum Selbstverständnis geworden ist, ist in der Verwaltung zwar schon teilweise, aber noch nicht in allen Bereichen etabliert. Dass eine Serviceorientierung auch in der ESF-Förderung gerechtfertigt ist belegen die Erkenntnisse, dass Betrug durch Ungerechtigkeitsempfinden und Verärgerung stark erhöht wird. In Anbetracht dessen haben in der ESF-Förderung in Sachsen Gerechtigkeit bei der Fördermittelgewährung und Bürgerfreund-

lichkeit schon zur Vermeidung von Betrug einen hohen Stellenwert.

Um Ärger als Ausdruck einer Ungerechtigkeitsempfindung zu vermeiden, bedarf es gerechter Förderverfahren. Nach *Holzmann* sind deshalb bei der Entscheidung Fairnesskriterien zu berücksichtigen. Dazu zählen die konsistente Anwendung von Verteilungsregeln, die Vermeidung von Befangenheit des Entscheiders, die Existenz von Einspruchsmöglichkeiten, die ausreichende Information des Entscheiders und angemessene Berücksichtigung aller Interessen sowie die Einhaltung der für das jeweilige Individuum wichtigen ethischen Standards. Diese wirken einem Ungerechtigkeitsempfinden entgegen. (vgl. 2016, S. 119) Kommunikation und hohe Mitbestimmung tragen dazu bei, ein Gefühl der Willkür bei Fördermittelentscheidungen zu vermeiden (vgl. ebd., S. 252). Dadurch kann insbesondere die Verfahrensgerechtigkeit gesichert werden. Nach *Thaler* hängt die Beurteilung der Fairness in vielen Situationen zusätzlich davon ab, wie sie dargestellt wird. Dabei wird jede Erhöhung des aktuellen Preises als unfairer bewertet, als beispielsweise der gleichwertige Wegfall eines Rabattes (vgl. 2019, S. 177). Die Wahrnehmung von Fairness hängt außerdem stark von der Formulierung ab. Eine Reduzierung des Gewinnes wirkt dabei fairer als ein Verlust (vgl. Kahneman & Tversky, 2017, S. 168). Diese Erkenntnisse sind Ausprägungen der menschlichen Verlust-Aversion und sollten bei der Kommunikation mit Antragstellern zwingend beachtet werden.

Der Gerechtigkeit sollte schon deshalb ein hoher Stellenwert zugeschrieben werden, weil Menschen bereit sind, einen Teil ihres Geldes auszugeben, um unfaires Verhalten zu bestrafen (vgl. Thaler R. , 2019, S. 197 f.). Sie nehmen sogar extra Kosten auf sich, um eine Bestrafung von Unfairness zu ermöglichen (vgl. Kahneman & Tversky, 2017, S. 329). Menschen sind demnach auch dazu bereit, ein Risiko des Verlustes in Form einer Strafe einzugehen, um in ihren Augen unfaires Verhalten durch Betrug zu bestrafen. Erkenntnisse zeigen außerdem, dass auch bei der Fairnessbewertung eine Asymmetrie zwischen Verlusten und Gewinnen vorherrscht (vgl. Kahneman, 2012, S. 379). Das heißt, Verhalten wird eher als ungerecht empfunden, wenn es zu einem Verlust, wie z. b. der Rückzahlung von Fördermitteln führt.

Da auch Ärger aufgrund von Unfreundlichkeit betrugsbegünstigend wirken kann, sollte zudem ein erhöhtes Augenmerk auf Bürgerfreundlichkeit und Bürgerzufriedenheit gelegt werden. Der Erstkontakt spielt insofern eine bedeutende Rolle, da „der Halo-Effekt die Bedeutung des ersten Eindrucks verstärkt, manchmal so weit, dass nachfolgende Informationen größtenteils unberücksichtigt bleiben“ (ebd., S. 109). Dabei sollten ähnliche Maßstäbe wie bei Kundenfreundlichkeit und Kundenzufriedenheit angesetzt werden. Durch einen höflichen, respektvollen Umgang mit den Bürgern kann ein faires

Verhalten sichergestellt und ein Ungerechtigkeitsgefühl vermieden werden (vgl. Holzmann, 2016, S. 249). Durch ständige Evaluation und Befragung der Antragsteller kann deren Zufriedenheit erfasst und fortlaufend verbessert werden. Evaluationen bei Kunden können zudem eine bessere Überwachung gewährleisten, und dadurch der Versuchung unmoralischen Verhaltens entgegenwirken (vgl. Mankiw & Taylor, 2018, S. 363).

In vielen öffentlichen Bereichen finden mehr und mehr Prinzipien der Privatwirtschaft Anwendung. Wie verhaltensökonomische Erkenntnisse zeigen, sollte auch die Serviceorientierung in der Fördermittelverwaltung stärker fokussiert werden. Durch gerechte Verteilung und gleichzeitige Bürgerorientierung kann Betrug aufgrund von Ungerechtigkeitsempfinden und Ärger vermieden werden. Regelmäßige Evaluationen und die Einbindung der Antragsteller können dabei unterstützend wirken.

7.6.2 Externe Kontrollen

Wie bereits anhand der Erkenntnisse zum Spotlight-Effekt festgestellt werden konnte, bewirkt die anonyme Beobachtung starke betrugsmindernde Effekte. Sozialer Kontakt zwischen dem Beobachter und den Beobachteten verminderte diese hingegen enorm. Es sollte demzufolge vermieden werden, dass sozialer Kontakt zwischen den Beteiligten den Spotlight-Effekt bei Kontrollen mindern. Wichtig ist auch, dass zwischen den Parteien kein großer Reziprozitätsdruck oder Loyalitätsdruck entstehen darf (vgl. Holzmann, 2016, S. 259). Dies kann nach *Holzmann* zum Beispiel durch den Einsatz externer Prüfer gewährleistet werden (vgl. ebd.).

In Bezug auf die ESF-Förderung sollten diese Erkenntnisse bei den Prüfverfahren beachtet werden. Zur Umsetzung existieren unterschiedliche Möglichkeiten. So könnten zum Beispiel für die Verwendungsnachweisprüfung externe Prüfer oder zumindest eine eigens eingerichtete Prüfgruppe eingesetzt werden. Dadurch kann eine Trennung des Service-Bereichs (Bewilligung) und des Prüfbereichs (Verwendungsnachweis) erzielt werden und eine soziale Bindung zwischen Berater und Bürger beeinträchtigt nicht den betrugsmindernden Effekt durch die Beobachtung. Dabei könnte die Überprüfung relativ anonym als Aktenprüfung oder Vor-Ort-Kontrollen durch nicht bereits aus der Antragsbearbeitung bekannte Bearbeiter erfolgen. Eine weitere Möglichkeit wäre, eine externe Prüfstelle zu beauftragen und dies gleichzeitig publik zu machen. Auch dadurch kann eine möglichst anonyme Beobachtungssituation erreicht werden.

Darüber hinaus wurde in Abschnitt 6.3.8 bereits festgestellt, dass Menschen in Interaktion mit Maschinen eher betrügen. Bei Kommunikation mit Menschen hingegen konnte eine Betrugsminderung nachgewiesen werden. Genutzt werden können diese Er-

kenntnisse nach *Cohn, Gesche & Maréchal* in Bezug auf die Wahl zwischen verschiedenen Kommunikationsmöglichkeiten. Danach vermeiden unehrliche Menschen eine Interaktion mit Menschen und bevorzugen stattdessen die Kommunikation mit der Maschine z. B. via Online-Formular. Diese Erkenntnis kann zur Verbesserung von Prüfverfahren dienen, indem gezielt unterschiedliche Kommunikationswege angeboten werden und sich Prüfungen risikoorientiert auf diejenigen Antragsteller konzentrieren, die eine Interaktion mit Menschen ablehnten. (vgl. 2018, S. 4)

Insgesamt sollte bei den Prüfverfahren darauf geachtet werden, dass eine möglichst anonyme Beobachtungssituation bei den Antragstellern erreicht werden kann. Dazu sollten Prüfungen durch unbekannte Prüfer erfolgen und auch dem Antragsteller gegenüber publiziert werden. Nur dadurch kann der Beobachtungseffekt betrugsmindernd wirken. Zusätzlich können verhaltensökonomische Erkenntnisse der risikoorientierten Durchführung von Prüfungen als Grundlage dienen.

7.6.3 Leistungsdruck reduzieren

Wenn Menschen unter Leistungsdruck stehen und bestimmte Ziele erreichen müssen, besteht eine größere Gefahr, dass dabei betrogen wird. Dies konnte bereits im Abschnitt 6.3.3 dargelegt werden. Auch in der ESF-Förderung wird mehr und mehr Wert auf Zielerreichung gelegt. Für den Freistaat Sachsen ist ein Teil der EU-Mittel als Leistungsgebundene Reserve vorgesehen. Diese Mittel stehen nur zur Verfügung, wenn bestimmte Etappenziele erreicht werden. Zur Messung existieren gesamtheitliche Zielvorgaben in Form von Indikatoren. Um diese zu erreichen, werden oft für einzelne ESF-Projekte Mindestteilnehmerzahlen festgelegt. Leistungsdruck herrscht demnach sowohl auf Ebene der Fördermittelverwaltung, als auch auf Ebene der Zuwendungsempfänger vor. Der vorhandene Leistungsdruck kann demnach auch in der ESF-Förderung Betrug begünstigen.

Insbesondere durch Projektträger schwer zu beeinflussende Ziele, wie Teilnehmerzahlen, sollten deshalb nicht herangezogen werden, um eine Förderung zu bemessen oder gar eine Abhängigkeit der Förderung von bestimmten Zielen festzulegen. In Bezug auf die zu erreichenden Ziele auf EU-Ebene sollte der Freistaat Sachsen zum Zwecke der Betrugsverhinderung versuchen, diese nicht an die Zuwendungsempfänger weiterzugeben. Vielmehr sollte ein größeres Augenmerk auf die bestmögliche Auswahl an Projekten gelegt werden. Besonders beachtet werden sollte dabei die Einschätzung des Outputs der einzelnen Projekte und wie dieser erreicht werden kann. Anstelle der Vorgabe von Leistungszielen sollten zudem Anreize für die Zielerreichung gesetzt werden.

Erkenntnisse verdeutlichen jedoch, wie falsche Anreizsysteme in Unternehmen wirken. Dadurch, dass hohe Gewinne nicht gleichermaßen belohnt werden, wie hohe Verluste bestraft werden, erhöht sich nach *Thaler* die ohnehin bei Menschen vorhandene Verlustaversion. Entscheidungen unter Risiko werden demzufolge eher risikoscheu getroffen. Sicherheit wird dem auch nur geringsten Risiko eines Verlustes vorgezogen, auch wenn dies rational gesehen die schlechtere Entscheidung darstellt. (vgl. 2019, S. 245) Betrachtet man das Anreizsystem für Unternehmen bzw. Bildungsträger in der ESF-Förderung, lassen sich Parallelen feststellen. Die Verfehlung von Zielen in Form von Mindestteilnehmerzahlen bei Projekten kann unter Umständen zum Totalverlust der Förderung, also zu hohen Verlusten führen. Höhere Teilnehmerzahlen hingegen führen nicht gleichzeitig zu hohen Gewinnen. Vielmehr bestehen wenige Anreize, überhaupt mehr Teilnehmer als gefordert in die Maßnahme aufzunehmen. Die Entscheidung für eine ESF-Projektkonzeption wird demnach eher risikoscheu getroffen und dadurch das Potenzial möglicher Gewinne und Innovationen nicht genutzt. Der Fehler liegt nach *Thaler* dabei im geschaffenen Umfeld, in welchem vertretbare Risiken nicht eingegangen werden können, ohne dass die Gefahr der Bestrafung besteht, wenn sie sich nicht auszahlen. Um das Problem zu lösen darf nicht rückblickend der Erfolg als Leistungskriterium herangezogen werden, sondern vielmehr sind der Zeitpunkt, zu dem Entscheidungen getroffen werden und die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen besonders relevant. (vgl. ebd., S. 249) Es gilt damit auch im Fördermittelbereich ein Umfeld zu schaffen, in dem die Projektträger auch vertretbare Risiken eingehen, ohne existenzbedrohende Strafen zu erwarten. Für die Beurteilung und Bewertung der Projekte sollte demnach der Zeitpunkt der Projekteinreichung ausschlaggebend sein.

Bei der Fördermittelgewährung kann Betrug verringert werden, indem Leistungsdruck durch Vorgabe zu erreichender Förderziele bei den Zuwendungsempfängern möglichst vermieden wird. Stattdessen sollten Anreize für einen Beitrag zu den ESF-Zielen im Freistaat Sachsen gesetzt werden. Dabei sollte das Anreizsystem so ausgestaltet sein, dass die natürliche Risikoaversion des Menschen Innovation und eine bessere Zielerreichung nicht blockiert.

7.6.4 Interessenkonfliktanalyse

Wie unter Abschnitt 6.3.3 dargelegt, beeinflussen Interessenkonflikte aufgrund der Reziprozität der Menschen das Betrugsverhalten. Eine Offenlegung von Interessenkonflikten erwies sich in Experimenten nicht als betrugsmindernd, sondern teilweise sogar noch als betrugserhöhend.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse ist von einer Offenlegungspflicht ohne weitere Kon-

sequenzen zunächst abzuraten. Vielmehr sollten Interessenkonflikte explizit vermieden werden. In der ESF-Fördermittelverwaltung existieren in allen beteiligten öffentlichen Stellen bereits Verpflichtungen der Mitarbeiter zur Mitteilung von Interessenkonflikten. Die Fördervorhaben werden jedoch hauptsächlich durch Bildungsträger, welche nicht Bestandteil dieses Verwaltungssystems sind, durchgeführt. Da die Entscheidung für Betrug, ausgenommen in Fällen von Korruption, auf dieser Ebene erfolgt, ist es notwendig, auch dort Interessenkonflikte zu vermeiden. Ebenfalls sind im ESF oftmals Berater oder Weiterbildungsanbieter als Dritte an der Förderung beteiligt. Sofern diese abhängig von der Förderhöhe entlohnt werden, besteht dort bereits ein erheblicher Interessenkonflikt, welcher Betrug begünstigen könnte. Wie das Beispiel belegt, können Interessenkonflikte auch außerhalb der Fördermittelverwaltung existieren und damit Betrugsentscheidungen beeinflussen. Es wird demnach empfohlen, eine umfassende Interessenkonfliktanalyse über alle Beteiligten hinweg durchzuführen, um entsprechende Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten jeder Art zu konzipieren. Weiterhin sind Menschen aufgrund des Default-Effektes „eher bereit durch Weglassen als durch aktives Aussprechen einer Unwahrheit zu lügen“ (Thaler R., 2019, S. 385). Deshalb sollte die Verpflichtung zur Mitteilung von Interessenskonflikten übergreifend in eine aktive Bestätigung geändert werden.

Insgesamt betrachtet, erhöhen Interessenkonflikte die Gefahr des Fördermittelbetrugs auf allen Ebenen. Es gilt demnach, diese auch auf Ebene der Zuwendungsempfänger ausfindig zu machen und durch gezielte Maßnahmen zu vermeiden. Dabei kann eine aktive Bestätigung des Nichtvorliegens gegenüber einer Verpflichtung zu Mitteilung bei Vorliegen betrugsmindernd wirken.

7.6.5 Computerunterstützung bei Verfahren

Wie in Abschnitt 2.3 bereits kurz dargestellt, werden auch die Verfahren der Fördermittelgewährung im ESF in Zukunft digitalisiert. Dass dies zu besonderen Betrugsrisiken führt, konnte im Abschnitt 6.3.8 festgestellt werden. Neben diesem negativen Effekt bringen computergestützte Verfahren bezogen auf die Prävention von Betrug auch eine Vielzahl von Vorteilen mit sich.

Gerade bei den internen Verfahren können nach *Marekfia & Nissen* IT-Systeme durch Automatisierung den Kontrollaufwand reduzieren und menschliche Fehler verhindern. Für verhaltensbezogene Aspekte sind sie jedoch oft nicht geeignet. Dort liefern sie dennoch bedarfsgerechte Infos zur Entscheidungsfindung. (vgl. 2014, S. 233) *Kahneman* geht noch weiter und priorisiert eine formelgestützte Entscheidungsfindung, wenn es um Vorhersagen geht. In Experimenten konnten formelgebundene Vorhersa-

gen die Prognosen von Experten an Genauigkeit übertreffen. Grund dafür ist, dass der Mensch eine hohe Inkonsistenz bei seinen Entscheidungen aufweist, das heißt, dass er stark von äußeren Bedingungen beeinflusst wird. (vgl. 2012, S. 277f.) Dies zeigen auch die Folgen von Priming- und Kontexteffekten.

Die Einschätzung der Zuverlässigkeit des Antragstellers und damit des Betrugsrisikos erfolgt momentan anhand verschiedener Unterlagen und Angaben durch ein Urteil des jeweiligen Bearbeiters. Dabei handelt es sich um eine Vorhersage, ob der Antragsteller auch bei dem beantragten Projekt zuverlässig und ehrlich sein wird. Die Entscheidung darüber ist, wie die verhaltensökonomischen Erkenntnisse belegt haben, von der jeweiligen Entscheidungssituation, der Reihenfolge der Informationen und letztendlich vom Bearbeiter selbst abhängig. Um diese Effekte zu vermeiden und konsistente Entscheidungen und dadurch Verfahrensgerechtigkeit zu gewährleisten, sollten die Einflüsse reduziert werden. Dies kann z. B. durch eine Umstellung auf algorithmische Entscheidungen anhand standardisierter Vorgaben erfolgen. Standardisierte sachbezogene Fragen reduzieren außerdem den Halo-Effekt, bei dem der günstige erste persönliche Eindruck verstärkt für die Bewertung wahrgenommen wird (vgl. ebd., S. 285). Auch wenn diese Vorgehensweise gerade in Bezug auf eine Zuverlässigkeitsprüfung zunächst befremdlich wirkt, so wird nach *Kahneman* der Widerstand gegen Algorithmen zur Entscheidungsfindung zukünftig abnehmen, je mehr diese in den Alltag integriert werden (vgl. ebd., S. 283). In manchen Fällen ist bei Entscheidungen jedoch auch eine gewisse Intuition dringend notwendig und eine computergestützte Entscheidung kommt nicht in Betracht. Nach *Kahneman* ist dabei Intuition gleichbedeutend mit Wiedererkennung (vgl. ebd., S. 291 ff.). Diese Entscheidungen sind nur dann sachgerecht, wenn die folgenden zwei Voraussetzungen für den Erwerb einer notwendigen Expertise kumulativ erfüllt sind (vgl. ebd., S. 296f.):

- eine hinreichend regelmäßige und damit vorhersagbare Umgebung und
- eine Gelegenheit, diese Regelmäßigkeit durch lange Übung zu erlernen, um daraus Schlussfolgerungen für die Entscheidung zu ziehen.

Bei Förderverfahren und damit auch bei allen Entscheidungssituationen können diese beiden Voraussetzungen nicht als gegeben angesehen werden. Schon mangels der Fluktuation und Rotation in der Sächsischen Aufbaubank (SAB) und der Besonderheiten der einzelnen Förderungen und Antragsteller ist eine Regelmäßigkeit und langjährige Erfahrung schwer aufzubauen. Dazu kommt, dass die meisten ESF-Förderungen keine Massenverfahren und meist von langer Dauer sind. Dies spricht dafür, dass sogar die Entscheidung über die Zuverlässigkeit des Antragstellers grundsätzlich durch computergestützte Verfahren stattfinden sollte. Daneben sollten weitere Entscheidun-

gen in den Verfahren auf Grundlage von Automatisierung erfolgen. Damit können die Konsistenz der Entscheidungen gewahrt und gerechte Verfahren sichergestellt werden. Dies wirkt wiederum der Entstehung von Betrug aufgrund eines Ungerechtigkeitsempfindens entgegen.

Eine weitere Möglichkeit, Computerunterstützung in den ESF-Förderverfahren einzusetzen, besteht unter Zugrundelegung der Erkenntnisse zum Verhalten bei Beobachtung, wie in Abschnitt 6.3.4 beschrieben. Dabei wirkte eine Beobachtung nur betrugsmindernd, wenn diese in anonymer Form erfolgte. Mit der Anonymität durch Computerverfahren gehen zwar bestimmte Betrugsrisiken, wie die Erhöhung der Distanz zum Geschädigten oder Schaden einher, diese kann jedoch auch anderweitig betrugsmindernd eingesetzt werden. Da sozialer Kontakt mit einer Maschine unmöglich ist, bleibt die Anonymität der Beobachtung durch die Technik stets gewahrt. Kontrollen sollten daher in erster Linie maschinell erfolgen. Dies ist nicht nur kostensparend, sondern auch weniger anfällig für Fehler. Durch die mangelnde soziale Bindung und eine gleichzeitige Beobachtungssituation könnte Betrug eingeschränkt werden.

Zusammenfassend bringen computergestützte Verfahren zwar besondere Betrugsrisiken mit sich, können aber auch gezielt betrugsmindernd zum Einsatz kommen. Automatisierte Entscheidungen verhindern nicht nur menschliche Fehler und sind oftmals effizienter, sie ermöglichen auch konsistente Ergebnisse und tragen damit zu mehr Verfahrensgerechtigkeit bei. Die Anonymität von Kontrollen kann durch computergestützte Prüfungen erhalten bleiben und wirkt damit betrugsreduzierend.

8 Umsetzungsmöglichkeiten aus Sicht von Experten

Mit der verhaltensökonomischen Analyse des Betrugsverhaltens konnten zunächst Beweggründe für Betrug zusammengetragen und Einflussfaktoren ergründet werden. So können bestimmte Einflüsse auf das menschliche Verhalten betrugsmindernd oder -erhöhend wirken. Anschließend wurden diese theoretischen Grundlagen in den Bereich der Fördermittelverwaltung des ESF in Sachsen übertragen und mögliche Ansatzpunkte für die Implikation der gewonnenen Erkenntnisse in die Betrugsbekämpfung gegeben. Die Ausführungen dienen als Vorschläge, wie verhaltensökonomische Erkenntnisse im Allgemeinen und speziell in die Verfahren in der Fördermittelverwaltung ESF des Freistaates Sachsen eingebracht werden können und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Darüber hinaus können weitere Ansätze auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse generiert werden. Abschließend soll jedoch noch er-

gründet werden, inwiefern diese theoretischen Ansätze tatsächlich in die Verfahren der Fördermittelverwaltung des ESF in Sachsen umsetzbar sind. Dazu sollen die erarbeiteten Ansätze hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und Priorität beurteilt werden. Die Daten wurden durch eine Expertenbefragung erhoben. Diese Form der wissenschaftlichen Erhebung bringt Vorteile mit sich. So ist eine Befragung von Experten weniger methodisch aufwendig als andere Befragungsarten und liefert zudem schnelle Ergebnisse (vgl. Bogner, Littig & Menz, 2013, S. 9). Experten verfügen außerdem meist über praktisches Insiderwissen und sie können stellvertretend für eine Vielzahl von zu befragenden Akteuren interviewt werden (vgl. ebd., S. 7). Durch die Einschätzung der Experten ist es zudem möglich, die theoretischen Ansätze zu erweitern oder Probleme bei der möglichen Umsetzung vorab zu erfahren.

Vor der Durchführung wurden zunächst vier zu befragende Experten ausgewählt. Dabei wurde als Expertise eine mindestens zehnjährige Berufserfahrung im Bereich des ESF vorausgesetzt. Die Experten wurden zudem aus unterschiedlichen Bereichen und Stellen der Verwaltung ausgewählt. Neben der Befragung von Experten in der Verwaltungsbehörde als verantwortliche Stelle für die Förderung, wurden weitere Meinungen aus der Prüfbehörde und der Staatskanzlei eingeholt. Nach der Auswahl der Experten erfolgte eine Vorbereitung durch Erarbeitung eines Gesprächsleitfadens und weiterer Dokumente. Diese befinden sich im Anhang 3, 4, 5 und 6. Zielstellung der Befragung war einerseits, ein entsprechendes Feedback zu den erarbeiteten Ansätzen einzuholen und andererseits, die Ansätze nach der Umsetzbarkeit und Priorität zu strukturieren. Zum Zwecke dieser Strukturierung wurde neben der Möglichkeit eines qualitativen Feedbacks, die quantitative Abfrage der Umsetzbarkeit und Priorität in Skalenform vorgesehen. Um dabei eine Regression zum Mittelwert zu vermeiden, wurden die folgenden vier Ausprägungsmerkmale, also eine gerade Anzahl, gewählt.

Umsetzbarkeit:	**Priorität:**
1 - nicht umsetzbar	1 - niedrige Priorität
2 - nur teilweise umsetzbar	2 - mittlere Priorität
3 - mit geringen Abstrichen umsetzbar	3 - hohe Priorität
4 - vollständig umsetzbar	4 - höchste Priorität

Die Ergebnisse der Befragungen wurden zunächst anhand des Interviewbogens erfasst und anschließend in einer Übersicht, welche sich in Anhang 7 befindet, ausgewertet.

Im Rahmen der quantitativen Auswertung konnte festgestellt werden, dass zwei der erarbeiteten Ansätze durch jeweils zwei Experten gleichzeitig als nicht umsetzbar angesehen wurden. Drei weitere Ansätze wurden von jeweils einem Experten als nicht

umsetzbar eingeschätzt. Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass keine Maßnahme durch alle vier Experten als nicht umsetzbar eingestuft wurde. Weiterhin auffällig sind Abweichungen der Einschätzung der einzelnen Experten voneinander. Dies kann zum einen darin begründet liegen, dass die Experten verschiedenen Stellen der ESF-Förderung angehören oder unterschiedliche Betrachtungsweisen der Einschätzung zu Grunde legen. Aufgrund der geringen Anzahl der Befragungen ist zudem eine allgemeingültige Aussage auf Grundlage einer Durchschnittsbildung der Bewertungen als kritisch anzusehen. Die Aussagekraft der Priorisierung der Handlungsempfehlungen ist demnach stark eingeschränkt. Die quantitative Auswertung ergab zusammenfassend die in Tabelle 1 dargestellte Priorisierung nach Umsetzbarkeit und Priorität der Maßnahmen.

Tabelle 1 - Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Abschnitt	Handlungsempfehlung	Umsetzbarkeit	Priorität
7.5.3	Moralische Gedächtnisstütze	3,50	2,25
7.3	Vertrauensbasierte Ausgestaltung von Verfahren und Regeln	3,25	2,50
7.4.2	Register für Fördermittelverstöße	3,00	2,50
7.5.1	Bürgerfreundliche Formulare	2,75	3,00
7.4.3	Folgen auf Unternehmen ausweiten	2,75	2,75
7.6.1	Bürgerorientierung	2,50	2,75
7.5.4	Nutzen von Online-Formularen	2,50	2,50
7.2	Nudging	2,50	2,25
7.1	Betrug in der Entstehung bekämpfen	2,50	2,00
7.6.5	Computerunterstützung bei Verfahren	2,25	2,75
7.6.4	Interessenkonfliktanalyse	2,25	2,25
7.6.2	Externe Kontrollen	2,25	1,75
7.4.1	Moralische Vorbilder	2,25	1,25
7.5.2	Entkräftigung Rechtfertigungsstrategien	2,00	1,50
7.6.3	Leistungsdruck reduzieren	1,50	2,00

Zumindest kann die quantitative Auswertung für die Entscheidung herangezogen werden, welche der Ansätze weiterverfolgt bzw. tatsächlich umgesetzt werden sollen. Sie dient damit zunächst einer Schwerpunktsetzung, indem Maßnahmen, die als umsetzbar und zugleich als prioritär eingestuft wurden, eher aufgegriffen werden sollten, als solche, die als nicht oder nur in geringem Umfang umsetzbar eingestuft wurden.

Ergänzend sind die Ergebnisse der qualitativen Auswertung heranzuziehen. In den Befragungen wurden durch die Experten Hinweise und Probleme bei einer möglichen Umsetzung aufgegriffen und weitere Umsetzungsmöglichkeiten genannt. Diese Ergeb-

nisse können unmittelbar bei der Betrachtung der einzelnen Handlungsempfehlungen Berücksichtigung finden und sollen deshalb nachfolgend in der Reihenfolge der o. g. Priorisierung kurz dargestellt werden.

Moralische Gedächtnisstütze (Abschnitt 7.5.3)

Die Maßnahme wird von den Experten als einfach umzusetzen eingeschätzt. Eine entsprechende Formulierung mit der Versicherung wahrheitsgemäßer Angaben verbunden mit einer Unterschrift sowie ein Ehrenkodex befinden sich derzeit am Ende der Antragsformulare. Weiterhin wurde auf die rechtliche Bedeutung der Unterschrift am Ende und die Gefahr einer Abschreckung und eines belehrenden Charakters durch einzelne Experten hingewiesen. Diese Punkte sollten bei der Ausgestaltung und der Formulierung der Gedächtnisstütze vorrangig Beachtung finden.

Vertrauensbasierte Ausgestaltung von Verfahren und Regeln (Abschnitt 7.3)

Bezogen auf die vertrauensbasierten Verfahren unter Beteiligung der Bürger wurde durch alle Experten auf die bisherige Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner hingewiesen. Teilweise wurde kritisiert, dass diese verbesserungswürdig wäre. Außerdem wurde die Sicherstellung des entsprechenden Rücklaufs bei Bürgerbefragungen betont. Im Zusammenhang mit vertrauensbasierten Förderbestimmungen wurde auf die Einschränkung des Regelungsrahmens und der Anforderungen seitens der EU in Bezug auf Kontrollen verwiesen. Weiterhin wurde herausgestellt, dass die Kontrollen nicht zeitgleich mit der Einführung von vertrauensbasierten Verfahren entfallen sollten, sondern vielmehr bei guten Ergebnissen nach und nach zurückgefahren werden können.

Register für Fördermittelverstöße (Abschnitt 7.4.2)

Im Hinblick auf die Gewährleistung des Datenschutzes wurde vorausgesetzt, dass es sich bei solch einem Register nicht um ein öffentlich einsehbares Register handeln sollte. Vielmehr wurde durch die Experten ein internes Register als umsetzbar betrachtet. Kritisch wurde der mit der Einrichtung und Pflege verbundene Aufwand und demgegenüber der möglicherweise zu geringe Nutzen gesehen. Möglichkeiten zur Umsetzung wurden entweder in der Nutzung des bereits bestehenden Wettbewerbsregisters, eines internen Registers bei der Bewilligungsstelle oder als Register auf Landesebene, für sämtliche Landes- und EU-Förderungen, gesehen. Als wichtig bei der Umsetzung wurde das Gewährleisten von Transparenz gegenüber dem Antragsteller eingeschätzt. So sollen die Verfahren der Eintragung mit den Konsequenzen und die Möglichkeiten einer Löschung transparent nach außen dargestellt werden, um eine betrugssenkende Wirkung zu entfalten.

Bürgerfreundliche Formulare (Abschnitt 7.5.1)

Als Grenzen wurden hier zunächst der Regelungsrahmen der EU und die Förderbestimmungen genannt, welche in den Formularen rechtssicher abgebildet werden müssen. Um dort eine Vereinfachung zu erreichen, ist aus Sicht der Experten zunächst eine Deregulierung notwendig. Darüber hinaus wurde die Maßnahme durch die Experten als einfach umzusetzen bewertet.

Folgen auf Unternehmen ausweiten (Abschnitt 7.4.3)

Sanktionen wie Strafzahlungen wurden aufgrund verwaltungsrechtlicher Einschränkungen durch die Experten eher als kritisch betrachtet. Als weitere Umsetzungsmöglichkeit wurde die Vorgabe der Einrichtung von Compliance-Verfahren bei den antragstellenden Unternehmen als Fördervoraussetzung genannt.

Bürgerorientierung (Abschnitt 7.6.1)

Evaluierungen der Bürgerzufriedenheit wurden durch die Experten generell als hilfreich beurteilt. Gleichzeitig wurden jedoch auch Einschränkungen explizit genannt. So sollten die Befragungen möglichst anonym und online erfolgen, wenige Kapazitäten für die Auswertung erfordern und nur in ausgewählten Bereichen stattfinden. So sind dafür insbesondere die Vorhabenbereiche, in denen natürliche Personen Zuwendungen erhalten, geeignet. Weiterhin sollte die Transparenz sichergestellt werden, indem Ergebnisse und Folgemaßnahmen der Befragungen publik gemacht werden.

Nutzen von Online-Formularen (Abschnitt 7.5.4)

Grundsätzlich werden Online-Formulare von den Experten als wichtig und umsetzbar eingeschätzt. Die Integration von Kommunikationswegen sollte dabei jedoch nicht verpflichtend erfolgen. Chat- oder Videochatfunktionen können als zusätzliche Hilfestellung integriert werden. Zudem wurde auf die zentrale Anlaufstelle für Bürgerkontakt, das Service-Center der SAB, und auf die Notwendigkeit der persönlichen Antragsberatung verwiesen. Die Integration von Hinweisen zur Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien wurde aufgrund der Gefahr, beim Antragsteller dadurch ein Misstrauensgefühl zu erwecken, kritisch beurteilt.

Nudging (Abschnitt 7.2)

Die Einrichtung einer Nudge-Unit in der Fördermittelverwaltung ESF in Sachsen wird aus Angemessenheitsgesichtspunkten durch die Experten als nicht umsetzbar bewertet. Vorstellbar ist hingegen, eine solche Stelle zentral für die Verwaltung des Freistaates einzurichten. Wie beim zentralen Normenkontrollrat könnten Richtlinien auf verhaltensökonomische Aspekte hin dort untersucht und bewertet werden. Dadurch kann

schon bei Erstellung von Förderrichtlinien auch der besondere Aspekt der präventiven Betrugsbekämpfung beachtet werden. Die Beteiligung dieser Stelle müsste aus Sicht der Experten jedoch bei Erstellung von Förderrichtlinien verpflichtend sein, um eine Wirkung zu erzielen. Die Umsetzung sollte sich zunächst auf geeignete Förderbereiche und auf Einzelpersonen als Zuwendungsempfänger konzentrieren.

Betrug in der Entstehung bekämpfen (Abschnitt 7.1)

Kritisch wird die Umsetzung einer verhaltensökonomischen Analyse durch die Fördermittelverwaltung gesehen, da dies sowohl fachliche als auch personelle Kapazitäten erfordert. Als realistisch wurde eine externe Analyse oder die Nutzung bereits vorhandener Erkenntnisse anderer Stellen und Forschungsergebnisse eingeschätzt. Zudem wurde angemerkt, dass eine Analyse des Verhaltens direkt bei den Zuwendungsempfängern als nicht umsetzbar angesehen wird. Vielmehr sollten allgemeine Verhaltensweisen der Menschen herangezogen werden. Weiterhin sollte sich die Analyse auf Privatpersonen beziehen und weniger auf Unternehmen.

Computerunterstützung bei Verfahren (Abschnitt 7.6.5)

Das Potenzial und die Notwendigkeit dieser Maßnahme wurden schon aufgrund der zunehmenden Digitalisierung durch die Experten bejaht. Die Umsetzung von algorithmischen Entscheidungen anhand faktenbasierter Förderkriterien wurde grundsätzlich als umsetzbar eingestuft. Außerdem wurde angemerkt, dass faktenbasierte Förderkriterien den Ermessensspielraum und die Zielgruppe der Förderung stark einschränken und deshalb auf weiche Kriterien nicht ganz verzichtet werden kann.

Interessenkonfliktanalyse (Abschnitt 7.6.4)

Durch die Experten wurde festgestellt, dass die Beeinflussung von außerhalb der Verwaltung bestehenden Interessenkonflikten und ein Vermeiden dieser schwer umsetzbar sind. Die aktive Bestätigung des Nichtvorliegens von Interessenkonflikten anstelle einer optionalen Anzeige wird in der Fördermittelverwaltung bereits teilweise umgesetzt.

Externe Kontrollen (Abschnitt 7.6.2)

Durch die Experten wird ein Mehrwert kritisch gesehen, da in der SAB bereits eine Funktionstrennung umgesetzt wird. Die vollkommene Anonymität der Kontrollen ist zudem schwer zu gewährleisten. Dazu wären u. a. vollelektronische Fördermittelverfahren notwendig. Vorstellbar sind aus Sicht der Experten anonymisierte Kontrollen durch bspw. automatisierte Belegauswahl zur Prüfung. Weiterhin könnte gezielt auf

bereits vorhandene externe Kontrollinstanzen hingewiesen werden und dadurch ein ähnlicher Beobachtungseffekt erreicht werden.

Moralische Vorbilder (Abschnitt 7.4.1)

Diese Empfehlung wird laut Experten bereits teilweise durch die Veröffentlichung von Best-Practice-Vorhaben umgesetzt. Die Integration von Hinweisen über ehrliches Verhalten anderer wird teilweise als kritisch gesehen, da wiederum ein Misstrauenseindruck erzeugt werden könnte. Andere Expertenmeinungen sehen Umsetzungsmöglichkeiten, z. B. durch die Veröffentlichung guter Prüfergebnisse der Verwaltungsprüfungen, geringer Fehlerquoten der Prüfbehörde oder entsprechende Integration von Hinweisen in die Antragsberatung oder in Rückforderungs- bzw. Mahnschreiben.

Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien (Abschnitt 7.5.2)

Eine Analyse der Rechtfertigungsstrategien ist aus Sicht der Experten schwer umsetzbar. Wenn, dann sollten nur allgemein gehaltene Hinweise erteilt werden. Insgesamt wird jedoch eher die Meinung vertreten, dass dadurch vielmehr dem Antragsteller Misstrauen entgegengebracht wird oder diese Hinweise als belehrend empfunden werden. Insbesondere eine geeignete Stelle für solch eine Entkräftung ist für die Experten schwer vorstellbar. Ggf. könnte dies in Kombination mit der Darstellung guter Prüfergebnisse erfolgen.

Leistungsdruck reduzieren (Abschnitt 7.6.3)

Hier wird durch die Experten größtenteils die Einschränkung durch die Zielorientierung der EU kritisch gesehen. So wird auch in Zukunft bei der ESF-Förderung mehr Wert auf die erreichten Ergebnisse und die Indikatorenerfassung gelegt werden. Deshalb ist es aus Sicht der Experten kritisch, auf Zielvorgaben bei den Projekten gänzlich zu verzichten. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sei außerdem die Festlegung einer Mindestteilnehmerzahl notwendig. Aber auch bei diesem Punkt gibt es gegenteilige Meinungen. So sollte anstatt starrer Zielvorgaben mehr Wert auf die Beurteilung des Ergebnisses und des Erfolgs der Maßnahme gelegt werden.

Anhand der Ergebnisse ist erkennbar, dass durch die Experten viele Ansatzpunkte bei den einzelnen Maßnahmen gesehen wurden. Es wurden konkrete Umsetzungsmöglichkeiten benannt, aber auch mögliche Probleme aufgegriffen. So kritisierten die Experten bei einigen Empfehlungen, dass diese das Vertrauen gegenüber dem Antragsteller negativ beeinflussen könnten. Zu viele Hinweise gegenüber dem Antragsteller sind daher aus Sicht der Experten weniger erfolgversprechend. Es kommt demnach insgesamt auf das richtige Maß an. Außerdem wurde oftmals die Kosten-Nutzen-

Argumentation der einzelnen Maßnahmen angesprochen. Als grundlegend bedeutsam ist demnach bei allen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen die Angemessenheit zu sehen. Die Kosten der besprochenen Maßnahmen waren für die Experten zumeist eher vorstellbar als der Nutzen. Deshalb und vermutlich auch bedingt durch die menschliche Verlustaversion wurden diese oftmals problematisiert. Beim Nutzen solcher Maßnahmen kann jedoch nicht auf vorhandene Erfahrungen zurückgegriffen werden, weshalb dieser weniger greifbar erscheint. Wichtig bei einer möglichen Umsetzung von verhaltensökonomischen Maßnahmen ist deshalb, den Nutzen vorab zu verdeutlichen. Dazu sollten Möglichkeiten gefunden werden, den potenziellen Nutzen zu bestimmen, um im Nachhinein auch den Erfolg des Vorhabens zu kontrollieren. Da es sich bei dem geringfügigen Betrug jedoch nicht um belegbare Zahlen handelt, da dieser meist durch Kontrollen korrigiert und nicht als Betrug erfasst wird, ist eine Erfolgskontrolle schwierig. Eine Möglichkeit besteht darin, Indikatoren zu finden, die den Erfolg der Maßnahme annähernd bestimmen können. Vorstellbar wäre diesbezüglich, eine Analyse der Ergebnisse der Verwaltungsprüfungen zu Grunde zu legen. So könnten beispielsweise die Differenz zwischen den beantragten und den nach Antragsprüfung bewilligten Fördermitteln oder die Differenz zwischen den mit Verwendungsnachweis abgerechneten und den nach Verwendungsnachweisprüfung ausgezahlten Kosten als Indikatoren für geringfügige Unehrlichkeit herangezogen werden. Durch Vergleich dieser Indikatoren vor und nach der Umsetzung von Vorhaben wären Aussagen zu deren Wirksamkeit möglich. Wenn nach der Einführung solcher Präventivmaßnahmen als Ergebnis erzielt wird, dass die durchgeführten Verwaltungsprüfungen zu weniger Feststellungen bzw. Abweichungen im Vergleich zu den beantragten Kosten führen, können diese als erfolgreich betrachtet und die Kontrollen reduziert werden.

Zusammenfassend lässt die Expertenbefragung erkennen, dass die erarbeiteten Maßnahmen Potenzial zur erfolgreichen Umsetzung haben. Zwar werden nicht alle als direkt umsetzbar beurteilt, dennoch bietet jede der Empfehlungen Ansatzpunkte für die Implementierung verhaltensökonomischer Erkenntnisse in die Verfahren der Fördermittelverwaltung des ESF in Sachsen. Die Expertenbefragung hat demnach aufgezeigt, dass Möglichkeiten bestehen, die gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis zu überführen. Sie stellt jedoch erst den Anfang einer dringend empfohlenen Kollaboration bei der Einführung solcher präventiven Betrugsbekämpfungsmaßnahmen dar. Denn wie schon verhaltensökonomische Erkenntnisse gezeigt haben, ist eine Beteiligung und Einbindung der Stakeholder wesentlich und sichert die Einhaltung von Regeln und Verfahren.

9 Zusammenfassung und Ausblick

Die ESF-Förderung stellt in Sachsen ein bedeutendes arbeitsmarktpolitisches Instrument dar. Sie trägt zur Verhinderung und Reduzierung von Arbeitslosigkeit und damit zur Wohlfahrt der Gesellschaft in Sachsen bei. Betrug bei Fördermitteln verhindert diesen gewinnbringenden Einsatz und bewirkt Wohlfahrtsverluste. Betrugsbekämpfung hat deshalb in der ESF-Förderung eine große Bedeutung. Der Europäische Rechnungshof kommt in aktuellen Berichten jedoch zu der Ansicht, dass die bisherigen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in der Strukturfondsförderung noch nicht ausreichend sind. Daneben sind in Zukunft für Sachsen grundlegende Änderungen zu erwarten. Neben der Digitalisierung und dem damit verbundenen gesellschaftlichen Wandel, bedingt die Bevölkerungsentwicklung einen drohenden Personalmangel in der Verwaltung. Eine Neuausrichtung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen erscheint unter diesen Voraussetzungen als geboten.

Betrug als ökonomische Entscheidung kann durch die Theorie des Homo Oeconomicus erklärt werden. Dabei werden Betrugsentscheidungen auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Das bedeutet, Betrug kann nur verhindert werden, indem Strafen und Kontrollen so erhöht werden, dass die möglichen Kosten den Nutzen übersteigen. Besonders in Kleinkostensituationen ist eine Einflussnahme auf das Betrugsverhalten durch Straf- und Kontrollmechanismen kaum umsetzbar bzw. unangemessen.
Verhaltensökonomische Erkenntnisse belegen, dass Menschen bei Betrug zwischen dem Interesse der Nutzenmaximierung und der Bewahrung des eigenen, ehrlichen Selbstbildes abwägen. Dieser Konflikt wird oftmals dadurch gelöst, dass lediglich geringfügig betrogen wird. Damit kann ein Nutzen erlangt und zugleich das ehrliche Selbstbild bewahrt werden. Dieser geringfügige Betrug kann durch Rechtfertigungsstrategien leichter neutralisiert werden.

Das Ausmaß dieser allgemeinen geringfügigen Unehrlichkeit war in Experimenten insgesamt höher als der Schaden, welcher durch große Betrüger verursacht wurde. Diese Erkenntnisse sind auch im Bereich der ESF-Förderung in Sachsen von großer Bedeutung. Es ist davon auszugehen, dass auch hier der ggf. unterschätzte geringfügige Betrug große Schäden verursacht. Unter diesem Gesichtspunkt ist es notwendig weitere Möglichkeiten zu ergründen, wie gerade diesem Betrugsverhalten präventiv entgegengewirkt werden kann. In dieser Arbeit konnten Einflussfaktoren zusammengetragen werden, welche Betrug begünstigen oder vermindern. So ist das bei der Betrugsent-

scheidung maßgebliche Selbstbild geprägt von bisherigen Erfahrungen, subjektiven Einflüssen und auch von dem Verhalten anderer.

Neben generellen Ansätzen, wie die Implementierung von sogenannten Nudges als sanfte Betrugsbekämpfung und vertrauensbasierten Verfahren, auch spezielle Ansätze betreffend die Gestaltung der Verfahren und Formulare aufgezeigt werden. Durch die entsprechende Gestaltung der Entscheidungssituation kann es gelingen den moralischen Aspekt der Betrugsentscheidung in den Vordergrund zu rücken und dadurch die Entstehung von Betrug zu verhindern. Für die Fördermittelverwaltung des ESF im Freistaat Sachsen bieten sich Möglichkeiten, durch einfach umzusetzende Maßnahmen betrugsmindernde Effekte zu erzielen. Weiterhin zeigen die Erkenntnisse auf, dass mit der Digitalisierung zwar besondere Betrugsgefahren verbunden sind. Gleichzeitig bieten sich dadurch aber auch Möglichkeiten, verhaltensökonomische Erkenntnisse betrugsmindernd einzusetzen.

Im Ergebnis der Expertenbefragung bieten die erarbeiteten Ansätze Möglichkeiten der Umsetzung in der Fördermittelverwaltung ESF im Freistaat Sachsen. Gleichzeitig konnten erste mögliche Problemfelder aufgezeigt und wichtige Hinweise für eine potenzielle Umsetzung erfasst werden. Die Ergebnisse dieser Arbeit stellen somit einen Ansatz dar, wie verhaltensökonomische Erkenntnisse in der Betrugsbekämpfung bei der ESF-Förderung genutzt werden können. Als nächster Schritt können auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse einzelne Maßnahmen weiter ausgebaut und umgesetzt sowie weitere konzipiert werden.

Wenn die Fördermittelverwaltung bei den Bürgern ein ehrliches Verhalten bewirken möchte, kann nach zwei Möglichkeiten verfahren werden. Entweder unerwünschtes Verhalten in Form von Betrug wird durch Regeln und Gesetze verboten, anschließend wird die Einhaltung konsequent kontrolliert und Abweichungen bestraft. Oder die Gründe für betrügerische Verhaltensweisen werden analysiert und diese Erkenntnisse werden genutzt, um eine Verhaltensänderung der Menschen durch gezielte präventive Maßnahmen herbeizuführen. Letzteres kann nicht nur zu einer effizienten Verwaltung beitragen, es stellt ebenso eine Alternative zu Kontrollen dar. Darüber hinaus, zeigen die Erkenntnisse dieser Arbeit, dass Kontrollen nur bedingt geeignet sind, um Verhalten zu beeinflussen. Auf verhaltensökonomischen Erkenntnissen basierte Präventionsmaßnahmen eröffnen auch in der Betrugsbekämpfung im ESF neue Möglichkeiten und sollten deshalb genutzt werden. Da die Änderung von Verhaltensweisen jedoch nicht von heute auf morgen erfolgt, sollten die aufgezeigten Möglichkeiten lieber früher

als später wahrgenommen und somit eine der typischsten menschlichen Verhaltensweisen vermieden werden: die Prokrastination.[1]

[1] Prokrastination wird auch als Melioration bezeichnet und beschreibt die Tendenz, diejenige Alternative zu wählen, die kurzfristig den größten Nutzen verspricht (vgl. Wirtz, 2013, S. 1011). Dies führt dazu, dass langfristig vorteilhafte Entscheidungen aufgeschoben werden.

Anhangsverzeichnis

Anhang 1 - Einzelziele der ESF-Maßnahmen in Sachsen VI
Anhang 2 - Übersicht Einflussfaktoren auf das Betrugsverhalten X
Anhang 3 - Gesprächsleitfaden Expertenbefragung XIV
Anhang 4 - Vorbereitungsinformation Expertenbefragung XV
Anhang 5 - Kurzeinführung in das Thema XVI
Anhang 6 - Interviewbogen Expertenbefragung XVII
Anhang 7 - Auswertung Expertenbefragung XXVIII

Ziel	Vorhaben	Ergebnisse
Selbständigkeit, Unternehmergeist und Unternehmensgründung		Förderung von insgesamt ▪ 4.955 Gründungsinteressierten und Existenzgründern
Existenzgründungen und Unternehmergeist stärken	Mikrodarlehen Gründungsberatungen Unterstützung Gründungen aus der Wissenschaft	70 % Gründungsinteressierte und Existenzgründer sind ein Jahr nach Beginn der Maßnahme selbständig
Anpassung Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an Wandel		Förderung von insgesamt ▪ 38.680 Erwerbstätigen, auch Selbständigen ▪ 749 KMU ▪ 2.619 Teilnehmern über 54 Jahre
Zusammenarbeit zwischen akademischer Forschung und Wirtschaft verbessern und Innovationskraft der Unternehmen stärken	Förderung der Innovationskraft der Unternehmen und der Zusammenarbeit zwischen akademischer Forschung und Wirtschaft	80 % der geförderten KMU konnten ihre Forschungs- und Entwicklungskapazitäten oder Kooperation mit akademischer Forschung verstärken
Fachkräfteentwicklung und -sicherung fördern	Förderung der beruflichen Weiterbildung Förderung systembezogener Vorhaben im Bereich berufliche Aus- und Weiterbildung	75 % Erwerbstätige, auch Selbständige Teilnehmer haben nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt

Ziel	Vorhaben	Ergebnisse
Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und mehr soziale Verantwortung fördern	Gestaltung einer familienfreundlichen, gesunden und sozialen Arbeitswelt	70 % der geförderten KMU erarbeiteten nach Projektabschluss einen Maßnahmenplan und leiteten Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein
Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit		Förderung von insgesamt ▪ 9.799 Arbeitslosen, auch Langzeitarbeitslosen ▪ 11.025 sonstigen benachteiligter Personen ▪ 3.366 unter 25-Jährigen ▪ 2.600 Teilnehmern über 18 ▪ 3.140 Teilnehmern unter 18
Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen durch Qualifizierung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit verbessern	JobPerspektive Sachsen	75 % der Arbeitslosen, auch Langzeitarbeitslosen haben nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt
Chancengerechte Zugänge zu Beschäftigung schaffen und soziale Integration fördern	Teilhabe ermöglichen – Beschäftigung und soziale Integration für am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Männer und Frauen Förderung des Zugangs zu Beschäftigung für benachteiligte junge Menschen	40 % der Teilnehmer unter 25 haben eine Qualifizierung erlangt 40 % der Arbeitslosen, auch Langzeitarbeitslosen haben nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt

Ziel	Vorhaben	Ergebnisse
Soziale Eingliederung und Integration in Beschäftigung von Menschen in sozial benachteiligten Stadtgebieten fördern	Soziale Eingliederung und Integration in Beschäftigung im Bereich Stadtentwicklung	80 % der Teilnehmer über 18 haben das Projekt vollständig durchlaufen
Alphabetisierung funktionaler Analphabeten	Alphabetisierung	85 % der sonstigen benachteiligten Personen haben das Projekt vollständig durchlaufen
Im Justizvollzug untergebrachte Personen bei beruflicher und sozialer Integration unterstützen	Wiedereingliederung von im Justizvollzug untergebrachten Personen	60 % der sonstigen benachteiligten Personen haben mindestens ein Modul abgeschlossen oder ein Zertifikat erlangt
Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung, darunter (formale, nicht formale und informale) Bildungswege, mit denen eine Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung ermöglicht wird		Förderung von insgesamt ▪ 77.549 unter 25-Jährigen ▪ 4.948 Erwerbstätigen, auch Selbständige
Individuelle Bildungspotenziale von benachteiligten Kindern und Jugendlichen ausschöpfen	Verbesserung des Bildungserfolgs von benachteiligten Kindern und Jugendlichen	68 % der Teilnehmer unter 25 haben durch die inklusive Beschulung das Klassenziel erreicht
Berufsorientierung von Jugendlichen verbessern	Verbesserung der Berufsorientierung von Jugendlichen der Sekundarstufe I	80 % der Teilnehmer unter 25 haben nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt
Chancengerechte Entwicklung im schulischen Umfeld ermöglichen	Konfliktlösung und Entwicklung sozialer Kompetenzen	80 % der Teilnehmer unter 25 haben das Klassenziel (Versetzung in nächste Klasse oder erstrebten Schulabschluss) erreicht

Ziel	Vorhaben	Ergebnisse
Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen und gleichwertigen Einrichtungen zwecks Steigerung der Zahl der Studierenden und der Abschlussquoten, insbesondere für benachteiligte Gruppen		Förderung von insgesamt ▪ 4.800 Teilnehmern mit Sekundarbildung oder post-sekundärer Bildung ▪ 570 Teilnehmern mit tertiärer Bildung ▪ 168 Frauen in Nachwuchsforschergruppen und Promotionsförderung
Mehr und besser qualifizierte akademische Fachkräfte bereitstellen	Ausschöpfung der individuellen Bildungspotenziale von Promovierenden und Nachwuchswissenschaftlern Vorhaben in Hochschulen zur Steigerung des Studienerfolgs	75 % der Teilnehmer mit tertiärer Bildung haben nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt 75 % der Teilnehmer mit Sekundarbildung oder postsekundärer Bildung haben nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt 45 % der Teilnehmer mit tertiärer Bildung haben eine Promotion eingereicht
Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung und Stärkung der Systeme der beruflichen Bildung und Weiterbildung und deren Qualität, unter anderem durch Mechanismen für die Antizipierung des Qualifikationsbedarfs, die Erstellung von Lehrplänen sowie die Einrichtung und Entwicklung beruflicher Bildungssysteme, darunter duale Bildungssysteme und Ausbildungswege		Förderung von insgesamt ▪ 88.630 unter 25-Jährigen
Duale Berufsausbildung sichern und stärken	Vorrang für duale Ausbildung für junge Menschen mit Startschwierigkeiten Stärkung der betrieblichen Berufsausbildung	86 % der Teilnehmer unter 25 haben eine Qualifizierung erlangt

Anhang 2 - Übersicht Einflussfaktoren auf das Betrugsverhalten

Verhaltensökonomische Erkenntnis	Betrugsbegünstigende Einflussfaktoren	Betrugsmindernde Einflussfaktoren
Neutralisierungseffekt Anhand der Neutralisierungstheorie wird das unmoralische Verhalten gerechtfertigt. Dabei werden insbesondere der Schaden und der Geschädigte verleugnet.	- irrealer Schaden - irrealer Geschädigter, z.B. in Form einer Organisation	- Bargeldschaden - psychische und physische Nähe zum Geschädigten - wahrnehmbare Folgen
Was-solls-Effekt Wenn Menschen einmal ihre gesetzten Grenzen überschritten haben, ist eine weitere Überschreitung sehr viel wahrscheinlicher. Die Grenzen unmoralischen Verhaltens verändern sich dadurch mit der Zeit.	- fehlende Konsequenzen unmoralischen Verhaltens	- Konsequenzen und Sanktionen bereits bei ersten kleineren Verfehlungen
Reset-Effekt Durch ein Zurücksetzen des moralischen Selbstbildes gelingt es, dieses neu zu justieren und dieses für zukünftige Entscheidungen heranzuziehen.	- fehlende Reset-Möglichkeit	- durch Reset-Rituale lassen sich Selbstbild und die Grenzen unmoralischen Verhaltens „zurücksetzen“
Overconfidence-Bias Durch übersteigertes Selbstvertrauen werden Risiken als unwahrscheinlicher eingeschätzt	- fehlende Konsequenzen führen zu einem übersteigerten Selbstvertrauen	- durch Konsequenzen werden Risiken wahrscheinlicher

Verhaltensökonomische Erkenntnis	Betrugsbegünstigende Einflussfaktoren	Betrugsmindernde Einflussfaktoren
und daher eher eingegangen.		
Verlustaversion Verluste wiegen mehr als gleich hohe Gewinneinbußen.	- drohende Verluste, etwa in Form der Rückforderung von Fördermitteln	- Formulierung und Gestaltung als Gewinneinbuße anstatt als Verlust, z.B. Kürzung der Erstattung von Fördermitteln
ICH-Erschöpfung Bei kognitiver Erschöpfung nimmt die Selbstkontrollfähigkeit ab.	- abnehmende Selbstkontrollfähigkeit	- kognitive Leichtigkeit bewahrt Selbstkontrollfähigkeit
Vergeltungseffekt Bei Ärger und Ungerechtigkeitsempfinden neigen Menschen dazu, den Verantwortlichen zu bestrafen. Auch altruistisches Bestrafen unfairen Verhaltens existiert.	- Verfahrens- und Verteilungsungerechtigkeit - Unverständnis und Unfreundlichkeit	- Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit - Verständnis und Freundlichkeit
Altruistisches Betrügen Der Profit anderer dient als Rechtfertigung unmoralischer Handlungen und zur Bewahrung des eigenen Selbstbildes.	- Chance, dass andere von Betrug profitieren	- Chance, dass andere durch Betrug Schaden erleiden
Interessenkonflikte Das eigene Interesse zur Nutzenmaximierung steht im Konflikt mit dem Interesse, moralisch zu handeln. Aufgrund der Reziprozität des	- Vorhandensein von Interessenkonflikten - Offenlegung von Interessenkonflikten	- Vermeidung von Interessenkonflikten

Verhaltensökonomische Erkenntnis	Betrugsbegünstigende Einflussfaktoren	Betrugsmindernde Einflussfaktoren
Menschen wird das Verhalten beeinflusst vom geleisteten Gefallen anderer.		
Leistungsdruck Der Druck, bestimmte Ziele zu erreichen, dient als Rechtfertigung unmoralischen Handelns.	- vorhandener Leistungsdruck durch Zielvorgaben und Konsequenzen bei Nichterreichen - falsches Anreizsystem	- kein Leistungsdruck - richtiges Anreizsystem
Broken-Windows-Effekt Bei offenkundig toleriertem Fehlverhalten ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass weiteres Fehlverhalten folgt.	- tolerierter Betrug	- Null-Toleranz gegenüber Betrug, sofortige Konsequenzen und Sanktionen
Spotlight-Effekt Menschen richten ihr Verhalten nach den vermuteten Erwartungen anderer aus.	- Erwartung eines „Allgemeinen Betrügens“ - Anonymität	- Erwartung von Ehrlichkeit - Gefühl der Beobachtung durch andere ohne menschliche Interaktion
Anker-Effekt Menschen orientieren ihre Entscheidung an einem, wenn auch unbedeutenden, Ankerwert.	- negativer Anker	- positiver Anker
Priming-Effekt Das Verhalten von Menschen wird durch Reize im Entscheidungsumfeld beeinflusst.	- Geld-Priming	- Beobachtungspriming - Verantwortungspriming

Verhaltensökonomische Erkenntnis	Betrugsbegünstigende Einflussfaktoren	Betrugsmindernde Einflussfaktoren
Verfügbarkeitsheuristik Entscheidungen werden auf der Grundlage schnell abrufbarer Informationen oder Beispiele getroffen.	- verfügbare Beispiele für Fehlverhalten	- verfügbare Beispiele für moralisches Verhalten
Fokus-Illusionierung Einer Determinante wird bei der Entscheidung eine zu hohe Gewichtung beigemessen.	- Fokus auf Nutzenmaximierung, Gewinn	- Fokus auf Moral und Verantwortung
Framing-Effekt Die unterschiedliche Darstellung gleicher Informationen bewirkt unterschiedliches Verhalten.	- neutrale Moralkodexformulierung	- emotional involvierende Moralkodexformulierung
Default-Effekt Der Entscheider wählt vorzugsweise die Option, bei der er nicht aktiv werden muss.	- Selbstanzeige bei Interessenkonflikten	- aktive Bestätigung im Entscheidungsfall, dass Interessenkonflikte nicht vorliegen
Herding-Effekt Das eigene Verhalten wird dem Verhalten der Gruppe angepasst.	- Betrug wird als verbreitete Verhaltensweise angenommen	- Ehrlichkeit wird als verbreitete Verhaltensweise angenommen

Gesprächsleitfaden Experteninterview

1. Gesprächsvorbereitung

- telefonische Terminvereinbarung
- Zusammentragung der verhaltensökonomischen Erkenntnisse und Übersendung Vorbereitungsinformation
- Erarbeitung eines Interviewbogens

2. Gesprächseröffnung

- Danksagung und Ablauf erläutern
- Einführung in das Thema und Vorstellung der Forschungsfrage
- Darstellung bisheriger Ergebnisse
- Möglichkeit Fragen zu beantworten
- ggf. Datenschutzbelehrung

3. Gesprächsführung

- Aufnahme persönlicher Daten
- Frage nach beruflicher Erfahrung im Bereich des Europäischen Sozialfonds
- Nennen des verhaltensökonomischen Ansatzes, Erläuterung auf welchen Erkenntnissen dieser beruht, ggf. Unterlegung mit Beispielen
- Erfragen eines Feedbacks zum Ansatz
- Erfragen der Einschätzung der Umsetzbarkeit und der Priorisierung
- Zusammenfassung der Aussagen und Einschätzungen sowie ggf. Verständnisrückfragen
- Eintragung in Interviewbogen

4. Gesprächsabschluss

- Zusammenfassung der Aussagen
- Danksagung und Erläuterung weiteres Verfahren

5. Gesprächsnachbereitung

- elektronische Aufbereitung der Interviewbögen
- fertiggestellte Bögen zur Kenntnis und Freigabe an Experten übersenden
- Ergebnisse auswerten

Anhang 4 - Vorbereitungsinformation Expertenbefragung

Vorbereitungsinformation

Masterarbeit: „Betrugsbekämpfung bei Förderung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Sachsen – eine verhaltensökonomische Analyse“

Sehr geehrte Frau/ geehrter Herr …,

ich möchte Ihnen zunächst einmal für die Bereitschaft danken, im Rahmen eines Interviews den Forschungsansatz meiner Masterarbeit mit dem Titel

„Betrugsbekämpfung bei Förderung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Sachsen – eine verhaltensökonomische Analyse“

zu unterstützen. Wie bereits telefonisch vereinbart, wird das Interview am

Sonntag, den 01.01.2019, um 10 Uhr im Zimmer 111

stattfinden.

Zur Vorbereitung übersende ich Ihnen anbei eine Kurzeinführung in das Thema und eine Übersicht der im Rahmen der Masterthesis erarbeiteten verhaltensökonomischen Erkenntnisse und ihren jeweiligen Einfluss auf das Betrugsverhalten. Diese bilden die Grundlage der verhaltensökonomischen Ansätze zur Betrugsbekämpfung, welche Gegenstand des Interviews sein werden. Weiterhin erhalten Sie beigefügten Interviewbogen. Auf dessen Basis soll das Gespräch geführt werden. Ziel des Interviews ist es einerseits, ein Feedback und ggf. Erweiterungen der Ansätze zu erfahren und andererseits, die erarbeiteten Ansatzpunkte nach ihrer Umsetzbarkeit und Priorität zu bewerten.

Ich bedanke mich schon jetzt für Ihre Unterstützung und Zeit und stehe Ihnen für Fragen bis dahin natürlich gern zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Vivian Bogedain

Anlagen

Kurzeinführung in das Thema
„Betrugsbekämpfung bei Förderung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Sachsen – eine verhaltensökonomische Analyse“

„Betrügen und betrogen werden, nichts ist gewöhnlicher auf Erden.“

Johann Gottfried Seume (29.01.1763, † 13.06.1810)

Auch heute, mehr als 200 Jahre später, ist das Thema Betrug aktueller denn je und bekommt mit der zunehmenden Digitalisierung einen neuen charakterlichen Anstrich. Gerade in der öffentlichen Verwaltung, in der Steuergelder wirtschaftlich und sparsam verwendet und beispielsweise in Form von Fördermitteln ausgegeben werden, sollte die Vermeidung von Betrug einen hohen Stellenwert genießen. Dieser Ansicht folgt zumindest verstärkt seit Beginn des Förderzeitraum 2014 bis 2020 die EU, indem sie für die Strukturfondsförderung konkrete rechtliche Vorgaben in Bezug auf Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten macht. Umfasst sind dabei neben Maßnahmen der Aufdeckung, Weiterverfolgung und Korrektur von Betrug auch insbesondere Präventionsmaßnahmen. Doch wie müssen diese Maßnahmen in einem Förderbereich wie dem ESF, bei dem die Investition in Menschen erfolgt und damit besondere Betrugsrisiken einhergehen, gestaltet sein? Wie kann insbesondere die Entscheidung zu Betrug durch entsprechende Maßnahmen und Verfahren in der Fördermittelverwaltung beeinflusst werden?

Laut ökonomischer Theorie werden Entscheidungen aufgrund rationaler Kosten-Nutzen-Abwägungen unter Annahme des Homo Oeconomicus als vollkommen rationales Individuum getroffen. Spätestens seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 gilt dieses Modell bei vielen Kritikern jedoch als endgültig überholt. Vielmehr spielen bei Entscheidungen ebenfalls systematische Abweichungen des menschlichen Verhaltens eine tragende Rolle. Dieser Erkenntnis widmet sich ein relativ junger aber zunehmend einflussreicher Forschungszweig, die Verhaltensökonomik. Durch die Verknüpfung verhaltenspsychologischer Theoreme mit ökonomischen Grundlagen können Erklärungen für menschliche Verhaltensweisen neu systematisiert werden. Inwiefern die meist aufgrund von Experimenten erlangten Ergebnisse jedoch in die Betrugsbekämpfung bei Fördermitteln implementierbar sind, wurde bisher kaum erforscht.

In der Masterarbeit soll daher die Bedeutung verhaltensökonomischer Erkenntnisse für die Betrugsbekämpfung in der ESF-Förderung im Freistaat Sachsen untersucht werden. Dazu werden verhaltensökonomische Erklärungsansätze für Betrugsverhalten analysiert. Anschließend sollen diese Ergebnisse auf die Fördermittelverwaltung im ESF im Freistaat Sachsen übertragen und Möglichkeiten der zukünftigen Gestaltung unter dem besonderen Aspekt der Digitalisierung aufgezeigt werden.

Interviewbogen zum Thema „Betrugsbekämpfung bei Förderung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Sachsen – eine verhaltensökonomische Analyse“

Datum	
Name	
Vorname	
aktuelles Aufgabengebiet	
berufliche Expertise	

A. Generelle verhaltensökonomische Ansätze

1. Betrug in der Entstehung bekämpfen

Experimente haben aufgezeigt, dass der Schaden durch sogenannte „kleine Schummeleien“ der breiten Masse wesentlich höher ist, als der durch „großen Betrug“ entstandene Schaden. Demnach schummelt fast jeder ein wenig, um daraus Vorteile für sich zu ziehen. Aus Gründen der Angemessenheit werden diese kleineren Verfehlungen meist nicht genügend geahndet. Verhaltensökonomische Erkenntnisse zeigten aber auch, dass dies unter Umständen große Auswirkungen auf das zukünftige Betrugsverhalten und das Verhalten anderer haben kann.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, die Ursachen von Betrug verhaltensökonomisch zu analysieren und in Präventivmaßnahmen umzusetzen, um Betrug bereits in der Entstehung zu bekämpfen.

Beispiel:

- Erweiterung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen um verhaltensökonomische Präventivmaßnahmen

Feedback:

- *Vertrautheit/konkrete Vorstellbarkeit mit Themen/Theorien*
- *Feedback zur Handlungsempfehlung*
- *weitere Ideen zur Handlungsempfehlung/ Umsetzung*

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

2. Nudging

Verhaltensökonomische Erkenntnisse zeigen, dass das Verhalten von Menschen stark von den Gegebenheiten der jeweiligen Entscheidungssituation abhängig ist. Durch Nudging, was ein meist kaum wahrnehmbares „Anstupsen“ der Menschen durch den Staat darstellt, kann menschliches Verhalten durch entsprechende Ausgestaltung der Entscheidungssituation in eine gewünschte Richtung hin gesteuert werden. Dabei bleibt jedoch die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen gewahrt. Dadurch kann die Entstehung von Betrug in Form von meist kostengünstigen und einfach umzusetzenden Maßnahmen vermieden werden. Sogenannte „Nudge-Units“ ergründen dabei übergreifend Möglichkeiten der verhaltensorientierten Verfahrensgestaltung.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, in der Verfahrensgestaltung für Fördermittelbewilligungen verhaltensökonomische Erkenntnisse durch sogenannte „Nudges“ umzusetzen.

Beispiel:

- *Einrichten einer Nudge-Unit für die Fördermittelverwaltung*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

3. Vertrauensbasierte Ausgestaltung von Verfahren und Regeln

Eine Entwicklung weg vom autoritären Staat hin zu kollaborativen und vertrauensbasierten Förderbestimmungen beeinflusst das moralische Verhalten der Bürger. Weniger Kontrollen und dafür mehr Vertrauen und Einbindung führen nach aktuellen Erkenntnissen insgesamt

zu weniger Betrug. Die Beteiligung an der Ausgestaltung von Regeln und Verfahren und vertrauensbasierte Bestimmungen erhöhen die Akzeptanz und reduzieren Regelverstöße.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, bei der Festlegung von Förderbestimmungen alle Beteiligten frühzeitig zu involvieren und Möglichkeiten der vertrauensbasierten Ausgestaltung von Regeln in Betracht zu ziehen.

Beispiel:

- *Erarbeitung von Förderkonzepten mit Trägern durch Design Thinking Methode*
- *Befragung der Bürger/ Träger zur Ermittlung von Förderbedarfen*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

B. Spezifische verhaltensökonomische Ansätze

I. Verhaltensökonomische Betrugsbekämpfungsmaßnahmen

1. Moralische Vorbilder etablieren in Kombination mit Information über Verhalten anderer

Menschen orientieren ihr Verhalten stark an den vermeintlichen Erwartungen anderer. Durch die Information über das größtenteils ehrliche Verhalten anderer in Kombination mit moralischen Vorbildern, wird ein ehrlicheres Verhalten bewirkt. Die Verbreitung von Informationen über unehrliches Verhalten kann hingegen betrugsinfizierend wirken.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, moralische Vorbilder und Informationen über ehrliches Verhalten anderer in die ESF-Förderung wirksam zu integrieren.

Beispiel:

- *positive Projekte und Maßnahmen bei Antragstellern publik machen*
- *über positive Prüfungsergebnisse berichten*
- *Hinweise auf ehrliches Verhalten anderer an geeigneten Stellen im Förderverfahren*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

2. Folgen von Fördermittelverstößen auf Unternehmen ausweiten

Unehrliches Verhalten wird durch fehlende Verantwortung begünstigt. Bei Fördermittelbetrug erstrecken sich Konsequenzen meist auf Einzelpersonen und nicht auf das Unternehmen im Ganzen. Eine Verantwortung für Betrug kann durch das Unternehmen selbst daher nicht wahrgenommen werden. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass Unternehmen eher rational handeln. Zur Abwendung eines Schadens werden sie daher eher präventive Maßnahmen ergreifen.

Durch die Ausweitung der förderrechtlichen Konsequenzen auf Unternehmensebene kann beim Unternehmen selbst eine Verantwortung erzeugt werden. Aufgrund des potenziellen Reputationsverlustes bis hin zur Existenzbedrohung bei Bildungsträgern werden diese zur Vermeidung förderrechtlicher Konsequenzen, wie dem Ausschluss von weiteren Förderungen, präventiv interne Maßnahmen zur Verhinderung von Förderverstößen ergreifen.

Handlungsempfehlung:

Es wird eine Ausweitung förderrechtlicher Konsequenzen auf Unternehmen empfohlen.

Beispiel:

- *Versagung weiterer Förderungen an Unternehmen/ Träger bei Betrugsfall*
- *Sanktionen für Unternehmen bei Förderverstößen*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

3. Register für Fördermittelverstöße mit Reset-Funktion

Betrug wird durch fehlende Verantwortung begünstigt. Mit der Zeit kommt es beim Betrugs-

verhalten außerdem zu einer spiralförmigen Aufwärtsbewegung, was bedeutet, dass der Betrug mit der Zeit zunimmt. Gleichzeitig sorgt diese Entwicklung für die Abwertung des eigenen moralischen Selbstbildes. Dieser Kreislauf kann nur durch eine Art Selbstreinigung unterbrochen werden.

Ähnlich dem Wettbewerbsregister bei Vergabeverstößen kann eine Erfassung von Fördermittelverstößen die Verantwortung für die Betrugshandlung erhöhen. Es sollte daher in Erwägung gezogen werden bei Fördermittelverstößen eine Eintragung in ein entsprechendes Register durchzuführen. Auf dieser Grundlage können weitere Förderungen versagt werden. Durch eine Reset-Funktion kann ein Löschen nach Erfüllung von Auflagen erfolgen und damit eine Art Selbstreinigung gewährleistet werden.

Handlungsempfehlung:

Es wird die Einrichtung eines Registers für Fördermittelverstöße empfohlen.

Beispiel:

- *Eintragung in Register bei Fördermittelverstößen*
- *Selbstreinigungsmöglichkeit zum Löschen der Eintragung*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

II. Verhaltensökonomische Ausgestaltung der Antrags- und Abrechnungsformulare

1. Formulare und Zuwendungsbescheide nach Designprinzipien für bürgerfreundliche Formulare gestalten

Betrugsverhalten wird begünstigt durch einen kognitiven Erschöpfungszustand und damit zusammenhängender mangelnder Selbstkontrollfähigkeit. Das bedeutet, dass Menschen nach kognitiver Anstrengung eher Versuchungen unterliegen.

Durch einfache und bürgerfreundliche Formulare kann die Anstrengung und damit die Erschöpfung vermindert und Betrug vermieden werden.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, die Formulare und Zuwendungsbescheide bürgerfreundlicher und einfa-

cher zu gestalten. Primär sollten dabei betrugsanfällige Formulare/ Angaben betrachtet werden.

Beispiel:

- *Antrags- und Abrechnungsformulare einfacher gestalten durch bürgerfreundliche Sprache, Struktur, Inhalte und Layouts*
- *betrugsanfällige Daten zu Beginn abfragen, einfache Standardangaben danach*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

2. Entkräftigung von Rechtfertigungsstrategien

Betrugsverhalten wird zur Bewahrung des eigenen Selbstbildes mit Hilfe verschiedener Strategien gerechtfertigt. Durch das Bewusstmachen von Rechtfertigungsstrategien verlieren diese ihre Wirkung und können nicht mehr gutgläubig zur Rechtfertigung des unmoralischen Handelns herangezogen werden.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, zunächst mögliche Rechtfertigungsstrategien zu analysieren, um diese gezielt zu entkräften. Anschließend sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Entkräftung an geeigneter Stelle umzusetzen.

Beispiel:

- *Hinweise zum Bewusstmachen von Rechtfertigungsstrategien gezielt im Förderverfahren einsetzen*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

3. Moralische Gedächtnisstütze direkt vor Betrugsmöglichkeit

Menschliche Entscheidungen werden stark vom jeweils aktuellen Fokus beeinflusst. Der Fokus weg vom Geld hin zur Moral kann dabei Betrug reduzieren. Durch eine moralische Erinnerung unmittelbar vor der Möglichkeit zu betrügen, konnte in Experimenten der Fokus auf die moralischen Wertvorstellungen und weg vom persönlichen Nutzen des Betrugs gelenkt werden. In der Folge wurde weniger betrogen.

Handlungsempfehlung:

Es wird die Implementierung einer moralischen Gedächtnisstütze vor der Betrugsmöglichkeit empfohlen.

Beispiel:

- *Bestätigung der Richtigkeit der Angaben und damit Erinnerung an Ehrlichkeit zu Beginn der Formulare, anstatt am Ende*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

4. Nutzen von Online-Formularen

Kognitive Erschöpfung und Ärger begünstigen Betrug. Gleichzeitig wird eher betrogen, wenn die Verantwortung für den Schaden oder den Geschädigten nicht wahrgenommen wird.

Online-Formulare bieten einerseits größeres Potenzial für eine bürgerfreundliche Umsetzung, andererseits erhöhen sie die Distanz zum Schaden und Geschädigten aufgrund ihrer Anonymität. Erkenntnisse zeigen, dass persönliche Kommunikationsmöglichkeiten z. B. via Chat, Videochat oder Telefon diese Distanz verringern können.

Online-Formulare können außerdem genutzt werden, um Rechtfertigungsstrategien durch gezielte Hinweise zu entkräften.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, technische Möglichkeiten einer bürgerfreundlicheren Antragstellung und der Implementierung von Hinweisen zur Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien zu nutzen. Gleichzeitig sollten Kommunikationsmöglichkeiten, z. B. via Chat, Videochat oder Telefon integriert werden, um Betrug zu mindern.

Beispiel:

- *Integration von Filterfragen, Verknüpfungen, Verlinkungen in Online-Formularen*
- *teilweise vorausgefüllte Formulare, z.B. bereits Eintragung von Standardangaben*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

III. Verhaltensökonomische Ausgestaltung der Förderverfahren

1. Bei Fördermittelgewährung mehr Wert auf Gerechtigkeit, Serviceorientierung und Bürgerfreundlichkeit legen

Ungerechtigkeitsempfinden und daraus resultierender Ärger begünstigen das Betrugsverhalten. Gerechte Verfahren und eine hohe Kommunikationsdichte erhöhen das Verständnis beim Bürger und können damit einem Ungerechtigkeitsempfinden entgegenwirken. Serviceorientierung und Bürgerfreundlichkeit vermeiden außerdem die Entstehung von Ärger beim Bürger.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, Gerechtigkeit, Serviceorientierung und Bürgerfreundlichkeit in der Fördermittelgewährung erhöhte Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Beispiel:

- *durch regelmäßige Evaluierung der Verfahren bei den Antragstellern können die Verfahren näher am Bürger ausgerichtet werden*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

2. Externe Kontrollen

Menschen richten ihr Verhalten stark nach den vermeintlichen Erwartungen anderer aus. Reize im Entscheidungsumfeld, die ein Gefühl der Beobachtung erzeugen, mindern das Betrugsverhalten. Durch anonyme und externe Kontrollen bzw. nur das Wissen darüber wird das Betrugsverhalten zum Positiven hin beeinflusst. Jeglicher sozialer Kontakt hingegen mindert diesen Effekt deutlich.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, eine möglichst anonyme Beobachtungssituation bei den Kontrollen im Fördermittelverfahren zu schaffen.

Beispiel:

- *Einrichtung einer gesonderten Kontrollinstanz*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

3. Leistungsdruck reduzieren, Anreizsystem ändern

Leistungsdruck erhöht das Auftreten von Betrug. Besonders kurz vor Erreichen der Ziele sind Menschen eher zu unehrlichen Verhalten geneigt. Die Verlustaversion führt zu Entscheidungen zulasten eines noch so geringen Verlustrisikos auch entgegen jeglicher rationaler Risikobewertung.

Ein entsprechend gestaltetes Anreizsystem anstelle von Zielvorgaben kann deshalb eine gesamtheitlich höhere Zielerreichung bewirken. Dadurch kann außerdem Innovation ermöglicht werden.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, auf Zielvorgaben bei ESF-Projekten größtenteils zu verzichten und stattdessen Anreize zu schaffen, um vertretbare Risiken bei der Projektkonzeption einzugehen.

Beispiel:

- *Verzicht auf Mindestteilnehmerzahlen*
- *bei Projektauswahl Bewertung geplanter Maßnahmen zur Teilnehmerakquise*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

4. Interessenkonfliktanalyse auf allen Ebenen

Interessenkonflikte begünstigen Betrug in einem erheblichen Maße. Eine Offenlegungspflicht wirkt dem nicht entgegen, sondern kann Betrug noch weiter erhöhen. Weiterhin wählen Menschen vorzugsweise die Option, bei der sie nicht aktiv werden müssen.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, zu analysieren, an welchen Stellen der ESF-Förderung Interessenkonflikte möglich sind und wie diese gezielt vermieden werden können. Außerdem sollte das Verfahren weg von der Selbstanzeige hin zur aktiven Bestätigung umgestellt werden.

Beispiel:

- *Analyse Interessenkonflikte bei Zuwendungsempfängern oder Dritten (Beratern)*
- *Bestätigung durch Beteiligte, dass kein Interessenkonflikt vorliegt*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

5. Computerunterstützung bei Verfahren

Menschen unterliegen in ihren Entscheidungen oftmals Fehlern. Außerdem sind Entscheidungen von Menschen stark vom jeweiligen Entscheidungsumfeld abhängig und dadurch stark inkonsistent. Kontrollen entfalten präventiv eine größere Wirkung, wenn die Anonymität gewährleistet ist.

Durch PC-Unterstützung können menschliche Fehler vermieden werden und Kontrollen anonym durchgeführt werden.

Handlungsempfehlung:

Es wird empfohlen, die Nutzung computergestützter Verfahren bei Entscheidungen in der Fördermittelverwaltung auszubauen.

Beispiel:

- *algorithmische Bewertung von „harten“ Förderkriterien und darauf basierende Entscheidung*
- *Förderkriterien entsprechend automatisierungsfreundlich festlegen*

Feedback:

Einschätzung:

Umsetzbarkeit	**Priorität**
☐ 1 – nicht umsetzbar	☐ 1 – niedrige Priorität
☐ 2 – teilweise umsetzbar	☐ 2 – mittlere Priorität
☐ 3 – mit geringen Abstrichen umsetzbar	☐ 3 – hohe Priorität
☐ 4 – vollständig umsetzbar	☐ 4 – höchste Priorität

Auswertung Interviews

		1		2		3		4		Gesamt			1	2	3	4
Ab-schnitt	**Handlungsempfeh-lung**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Gesamt**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**
7.1	Betrug in der Entste-hung bekämpfen	2	1	2	1	4	3	2	3	2,50	2,00	5,00	- Durchführung einer Analyse durch die Fördermittelverwal-tung selbst nicht umsetzbar - ggf. auf Grundlage bereits vorhandener Erkenntnisse aus Studien - bezogen auf Analyse der Gründe für Betrug beim Zu-wendungsempfänger wird keine Umsetzungsmöglichkeit gese-hen - insbesondere als sachdienlich eingeschätzt zur Sensibilisie-rung verwaltungsintern	- problematisch könnte die Erbringung not-wendiger Kapazitäten zur Umsetzung einer solchen umfassenden Analyse sein - deshalb eher zu-nächst auf bisherige Forschungsergebnisse zurückgreifen, ggf. Kontakt zur Stabstelle beim Bund aufbauen - Nutzen wird jedoch als gering eingeschätzt - Möglichkeit der ex-ternen Ausschreibung eines verhaltensöko-nomischen Gutachtens	-	- insbesondere bei Einzelpersonen maß-geblich, da unmittelba-rer Vorteil daraus er-langt wird, bei großen Unternehmen eher weniger relevant → Beschränkung auf geeignete Förderbe-reiche

Auswertung Interviews		1		2		3		4		**Gesamt**			1	2	3	4
Ab-schnitt	**Handlungsempfeh-lung**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Gesamt**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**
7.2	Nudging	2	3	4	1	2	2	2	3	2,50	2,25	5,63	- nur allein für Fördermittelverwaltung Aufwand der Einrichtung einer solchen Einheit zu hoch im Vergleich zum Nutzen - freistaatübergreifend jedoch vorstellbar - Skepsis in Bezug auf strenge Strukturen, Hierarchien und Verfahren der Verwaltung - Potenzial der Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse in Bezug auf Bürgerfreundlichkeit und Vereinfachung bei Richtlinienerstellung - bisher existiert dazu eine Stelle im SMJus, welche Richtlinien auf diese Aspekte hin untersucht, könnte weiter ausgebaut werden, wenn Evaluation erfolgreich - Beteiligung dieser Stelle müsste verpflichtend sein bei Förderrichtlinienerstellung, um erfolgversprechend zu sein - ggf. auch zunächst Förderprogramme, die nicht wie gewünscht angenommen werden, auf verhaltensökonomische Probleme hin untersuchen - insgesamt wichtig: zielgruppenorientierte Analyse (Zielgruppe Privatperson bzw. Unternehmen)	- innerhalb der Verwaltungsbehörde kapazitätsmäßig nicht umsetzbar - Angemessenheit solcher Maßnahmen ist zu betrachten - nur unter Voraussetzung, dass dafür gesonderte Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, umsetzbar	- eher zentral eingerichtet unter Aufwand-Nutzen-Abwägungen	- insbesondere bei Einzelpersonen maßgeblich, da unmittelbarer Vorteil daraus erlangt wird, bei großen Unternehmen eher weniger relevant --> Beschränkung auf geeignete Förderbereiche

Auswertung Interviews		1		2		3		4		**Gesamt**			1	2	3	4
Ab-schnitt	**Handlungsempfeh-lung**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Gesamt**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**
7.3	Vertrauensbasierte Ausgestaltung von Verfahren und Re-geln	4	3	2	2	3	3	4	2	3,25	2,50	8,13	- Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner als Vertreter der Unternehmen und Bürger wird als wichtig erachtet - bei Bürgerbefragungen sollte der Zugang erhöht werden, um eine entsprechende Resonanz zu gewährleisten	- bislang Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartner - Einschränkung durch EU-rechtliche Vorga-ben und Anforderun-gen an Verwaltungs- und Kontrollsystem, welche in Systemprü-fungen der Prüfbehör-de überprüft werden - bisherige Erfahrun-gen bei Bürgerbefra-gung: schlechte Reso-nanz	- in Ansätzen durch Beteiligung Wirt-schafts- und Sozial-partner vorhanden, Ergebnis jedoch nicht zufriedenstel-lend - enger Regelungs-rahmen wirkt ein-schränkend - Kommunikation über Ergebnisse von Befragungen wichtig - Sparpotenzial ergibt sich später, durch Einsparen von Kontrollen, nicht sofort	- Beteiligung erfolgt bereits durch Wirt-schafts- und Sozial-partner
7.4.1	Moralische Vorbilder	1	0	2	2	2	2	4	1	2,25	1,25	2,81	- insbesondere Etablierung positiver Beispiele als Best-Practice - jedoch keine Umsetzung in Bezug auf Informationen über ehrliches Verhalten anderer oder positiver Prüfergebnisse vorstellbar	- bislang Berichterstat-tung über positive Projekte bei ESF-Veranstaltungen und in ESF-Zeitschrift - Gefahr des gegentei-ligen Effektes, wenn solche Hinweise als abschreckend emp-funden werden, da sie Misstrauen ausdrü-cken	- teilweise Umset-zung durch Best-Practice-Fälle - Publikation guter Prüfergebnisse, geringer Fehlerquo-ten - Hinweise z.B. bei Rückforderungs-schreiben/ Mahn-schreiben - weitere geeignete Stellen durch Nudging-Experten ergründbar	- teilweise bereits durch Projektvorstel-lung in EU-Zeitschrift - Möglichkeiten der Integration in Antrags-beratung

Auswertung Interviews		1		2		3		4		**Gesamt**			1	2	3	4
Ab-schnitt	**Handlungsempfeh-lung**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Gesamt**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**
7.4.2	Register für Förder-mittelverstöße	2	2	2	3	4	3	4	2	3,00	2,50	7,50	- Bedenken im Hinblick auf Datenschutz bei öffentlichem Register - Umsetzung nur in Bezug auf Zugang der SAB zum Wettbe-werbsregister vorstellbar, keine Einrichtung eines eigenen Re-gisters, nur für Fördermittelver-stöße umsetzbar, da Aufwand unverhältnismäßig	- Datenschutz ist dabei zu gewährleisten - bisheriges System der Merkmalsetzung als interne Hinweise der SAB - umsetzbar als inter-nes Register innerhalb der ESF-Fördermittelverwal-tung, nicht öffentlich	- als nicht öffentli-ches Register auf Ebene der SAB - transparentes Ver-fahren der Eintra-gung und Löschung	- Register auf Landes-ebene für EU-Förderung und Lan-desförderungen, Ver-knüpfung mit Fömisax, Einrichtung und Pflege aufwendig, nur bei Mehrwert sinnvoll
7.4.3	Folgen auf Unter-nehmen ausweiten	3	3	2	3	2	1	4	4	2,75	2,75	7,56	- strafrechtlich keine Handhabe möglich- Umsetzung bereits teilweise durch Merkmalset-zung an Unternehmen verbun-den mit zusätzlicher Nachweis-pflicht der Zuverlässigkeit er-folgt	- rechtliche Beschrän-kungen des Verwal-tungsverfahrens, Sanktionen nur in diesem Rahmen mög-lich- bislang erfolgt Zuverlässigkeitsprü-fung, bezogen auf handelnde Personen	- Strafzahlungen schwer umsetzbar-ggf. Möglichkeit, Einrichtung von Compliance-Verfahren als För-dervoraussetzung	- bereits praktiziert, da Rückforderung und Versagung weiterer Förderungen ggü. Unternehmen
7.5.1	Bürgerfreundliche Formulare	3	3	3	3	2	3	3	3	2,75	3,00	8,25	- Potenzial vorhanden - unter der Voraussetzung, dass Fördervoraussetzungen vollständig in Vorducken abge-bildet werden müssen	- zunächst konkret feststellen, bei wel-chen Formularen Be-darf besteht	- erste Ansätze in Software PRANO, weitere Verbesse-rungen möglich - Grenzen des Rege-lungsrahmens - einfach um-zusetzen	- zunächst Deregulie-rung notwendig

Auswertung Interviews		1		2		3		4		**Gesamt**			1	2	3	4
Ab-schnitt	**Handlungsempfeh-lung**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Umsetzbarkeit**	**Priorität**	**Gesamt**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**	**Feedback**
7.5.2	Entkräftigung Recht-fertigungsstrategien	2	1	1	1	4	3	1	1	2,00	1,50	3,00	- Verhaltensanalysen bei Zu-wendungsempfänger nicht umsetzbar - fraglich ist in diesem Zusam-menhang die Positionierung, geeignete Stelle schwer vor-stellbar - allgemein gehaltene Hinwei-se, nicht zielgruppenorientierte Hinweise vorstellbar	- geeignete Stelle schwer vorstellbar - insbesondere bei Bildungsträgern, die sehr viele Maßnahmen durchführen, eher belastend, wenn zu viele Hinweise und Gefahr des Misstrau-ensgefühls - wenn zu viele Hin-weise erfolgen, be-steht Gefahr der Über-forderung des Antrag-stellers	- misstrauenserwe-ckend - in Kombination mit Darstellung positiver Prüfergebnisse, geringer Fehlerquo-ten denkbar	- Wirkung einer Beleh-rung und des General-verdachts
7.5.3	Moralische Gedächt-nisstütze	4	1	2	1	4	4	4	3	3,50	2,25	7,88	-	- Unterschrift am Ende muss zur Beweiskraft bestehen bleiben - bisheriger Ethikkodex zu Beginn der Formu-lare und ggf. Umfor-mulierung - Gefahr der Abschre-ckung , wenn gleich zu Beginn vor Betrug gewarnt wird	- einfach umzuset-zen	- grundsätzlich einfach umzusetzen - Gefahr einer beleh-renden Wirkung

Auswertung Interviews		1		2		3		4		Gesamt			1	2	3	4
Ab-schnitt	Handlungsempfeh-lung	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Gesamt	Feedback	Feedback	Feedback	Feedback
7.5.4	Nutzen von Online-Formularen	2	3	2	2	2	3	4	2	2,50	2,50	6,25	- Integration entsprechender Kommunikationswege nur auf freiwilliger Basis, nicht verpflichtend, da Aufwand zu hoch	- Kommunikation soll über Beratungszentrum zentral und nicht durch jeweilige Bearbeiter erfolgen	-	- bürgerfreundliche Online-Formulare werden als sehr wichtig eingeschätzt - eine Integration von Hinweisen zur Entkräftung von Rechtfertigungsstrategien könnte belehrende Wirkung entfalten - weiterhin sollte Antragsberatung nicht ersetzt werden durch elektronische Kommunikation - ergänzende elektronische Kommunikationsmöglichkeiten jedoch sinnvoll
7.6.1	Bürgerorientierung	2	3	2	2	2	3	4	3	2,50	2,75	6,88	- Umsetzung regelmäßiger Evaluation bei Massenprogrammen vorstellbar, nicht jedoch bei komplexen, über mehrere Jahre durchgeführten Vorhaben	- Befragungen sollten online und anonym erfolgen	- Kapazitäten für Auswertung - Ergebnisse und daraus abgeleitete Handlungen sollten publik gemacht werden	- Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung - Evaluierungen hilfreich, um Transparenz zu sichern
7.6.2	Externe Kontrollen	1	0	3	3	2	2	3	2	2,25	1,75	3,94	- bereits durch Funktionstrennung gewährleistet - vollkommene Anonymität kann schon durch Unterlagenanforderung und Nachfragen nicht gewährleistet werden	- bereits teilweise durch Aufgabentrennung gewährleistet	- anonymisierte Kontrollen durch den PC - Beispiel Belegprüfung, Risikoberechnung und Auswahl der zu prüfenden Belege durch PC	- bisherige Kontrollmechanismen genügend - ggf. Hinweis auf externe Kontrollen in Antragsberatung und -bearbeitung integrierbar - für anonyme Kontrol-

Auswertung Interviews		1		2		3		4		Gesamt			1	2	3	4
Ab-schnitt	Handlungsempfeh-lung	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Umsetzbarkeit	Priorität	Gesamt	Feedback	Feedback	Feedback	Feedback
																len zunächst vollelektronische Fördermittelverfahren notwendig
7.6.3	Leistungsdruck reduzieren	1	0	1	1	2	4	2	3	1,50	2,00	3,00	- Notwendigkeit von klaren, abrechenbaren Ergebnissen bei Projekten - Vorgabe von Indikatoren, Lieferung von Indikatorendaten vorgeschrieben - Mindestteilnehmerzahlen sollten aus Wirtschaftlichkeitsgründen bestehen bleiben	- auch in Zukunft starke Ergebnisorientierung der Europäischen Kommission zu erwarten - Vorgabe von Indikatoren, Lieferung von Indikatorendaten vorgeschrieben - Mindestteilnehmerzahlen existieren aus Wirtschaftlichkeitsgründen	- Kopplung der Ergebnisse an Projekte, auch durch Rechnungshof gefordert - bei Pauschalen, Abrechnung anhand von Ergebnissen - im Einklang mit Vorschriften der EU	- statt starrer Zielvorgaben, Bewertung Ergebnis/Mehrwert
7.6.4	Interessenkonfliktanalyse	1	0	2	3	4	3	2	3	2,25	2,25	5,06	- Analyse verwaltungsintern bereits erfolgt, außerhalb der Verwaltung sind Interessenkonflikte nicht beeinflussbar	- aktive Bestätigung bereits in Verwaltungsbehörde bei Ausschreibungen umgesetzt - komplettes Vermeiden von Interessenkonflikten nicht möglich	-	-
7.6.5	Computerunterstützung bei Verfahren	2	3	3	3	2	3	2	2	2,25	2,75	6,19	- insbesondere Potenzial bei Plausibilisierung von Kombinationsfragen, z. B. zur Beurteilung der KMU-Eigenschaft	- Notwendigkeit besteht im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung	- weiche Kriterien ermöglichen Spielraum, harte Kriterien grenzen dagegen Zielgruppe der Förderung stark ein	-

Literaturverzeichnis

Akerlof, G. A. & Shiller, R. J. (2016). *Phishing for Fools: Manipulation und Täuschung in der freien Marktwirtschaft.* Berlin.

Albrecht, H.-J. (2003). *Forschung zur Wirtschaftskriminalität in Europa*. In H.-J. Albrecht & H. Entorf (Hrsg.), *Kriminalität, Ökonomie und Europäischer Sozialstaat* (S. 37-70). Heidelberg: Physica-Verlag.

Ariely, D. (2012). *Die halbe Wahrheit ist die beste Lüge.* München: Droemer Verlag.

Bannenberg, B. & Schaupensteiner, W. (2004). *Korruption in Deutschland: Portrait einer Wachstumsbranche* (2. Ausg.). München: Verlag C.H. Beck oHG.

Baßeler, U., Heinrich, J. & Utecht, B. (2010). *Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft.* Stuttgart: Schäffer-Pöschel-Verlag.

Becker, G. S. (1982). *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens.* Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Betsch, T., Funke, J. & Plessner, H. (2011). *Denken - Urteilen, Entscheiden, Problemlösen: Allgemeine Psychologie für Bachelor.* Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag.

Bibliographisches Institut GmbH. (2019). *www.duden.de*. Abgerufen am 7. September 2019 von https://www.duden.de/suchen/dudenonline/Betrug

Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2013). *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung.* Wiesbaden: Springer Verlag.

Cohn, A., Gesche, T. & Maréchal, M. (2018). *Honesty in the Digital Age.* Zürich: University of Zurich, Department of Economics.

Demougin, D. & Schwager, R. (2003). *Umverteilung als Instrument der Kriminalitätsbekämpfung: Theoretische Grundlagen und ein europäisch-amerikanischer Vergleich.* In H.-J. Albrecht & H. Entorf (Hrsg.), *Kriminalität, Ökonomie und Europäischer Sozialstaat* (S. 7-36). Heidelberg: Physica Verlag.

Eidenmüller, H. (2015). *Effizienz als Rechtsprinzip.* Tübingen: Mohr Siebeck.

Enste, D. H. & Hüther, M. (2011). *Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik: Zur Psychologie der Freiheit.* Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH.

Enste, D., Grunewald, M. & Kürten, L. (2018). *Vertrauenskultur als Wettbewerbsvorteil in digitalen Zeiten: Neue experimentelle und verhaltensökonomische Ergebnisse. IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, S. 47-66.

Europäische Kommission. (2014a). *Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (EGESIF 14-0021 final)*. Brüssel.

Europäische Kommission. (2014b). *Leitlinien für die Kommission und die Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Methodik zur Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten (EGESIF 14-0010 final)*. Brüssel.

Europäische Kommission. (2019). *Europäischer Sozialfonds*. Abgerufen am 23. Mai 2019 von https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/social-fund/

Europäische Union. (20. April 2016). *EU-finanziertes Projekt befasst sich mit der Steuerehrlichkeit der Italiener und Schweden*. Abgerufen am 24. Juni 2019 von www.cordis.europa.eu: https://cordis.europa.eu/news/rcn/125120/de

Europäischer Rechnungshof. (2019a). *Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben.* Luxemburg.

Europäischer Rechnungshof. (2019b). *Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben.* Luxemburg.

Fischer, T. (2017). *Kommentar: Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen.* München: Verlag C. H. Beck oHG.

Günther, T. (2019). *Die Bedeutung von Criminal-Compliance-Maßnahmen für die strafrechtliche und ordnungswidrigkeitenrechtliche Ahndung.* Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Hess, H. (2015). *Die Erfindung des Verbrechens.* Frankfurt am Main: Springer Verlag.

Hodges, C. (2016). *Ethical Business Regulation: Understanding the Evidence.* Abgerufen am 14. August 2019 von https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497539/16-113-ethical-business-regulation.pdf

Holzmann, R. (2016). *Betrug und Korruption im Experiment: Ansätze für ein evidenzbasiertes Compliance-Management.* (W. Becker & P. Ulrich, Hrsg.) Wiesbaden: Springer Gabler.

Institut für Wirtschaftsforschung. (2018a). *Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft.* Abgerufen am 25. September 2019 von https://www.ifo.de/DocDL/ifo-Dresden-Studien_81.pdf

Institut für Wirtschaftsforschung. (2018b). *Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020.* Dresden. Abgerufen am 18. Juli 2019 von https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Dresden_Studien_82.pdf

Kahneman, D. (2012). *Schnelles Denken, Langsames Denken.* München: Siedler Verlag.

Kahneman, D. & Tversky, A. (2017). *Choices, Values and Frames.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kirchgässner, G. (2013). *Homo Oeconomicus.* Tübingen: Mohr Siebeck.

Leyendecker, H. (2007). *Die große Gier.* Berlin: Rohwohlt Berlin Verlag GmbH.

Mankiw, N. G. & Taylor, M. P. (2018). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre.* Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

Marekfia, W. & Nissen, V. (2014). *Strategisches GRC-Management - Anforderungen und datenseitiges Referenzmodell.* In M. Knoll (Hrsg.), *Governance & Compliance* (Bde. 51, Heft 3, S. 228-239). Wiesbaden: Springer Vieweg.

Mazar, N., Amir, O. & Ariely, D. (2008). *The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance. Journal of Marketing Research*, S. 633-644.

Pollert, A., Kirchner, B. & Polzin, J. M. (2013). *Duden Wirtschaft von A bis Z.* Berlin: Bibliographisches Institut GmbH.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. (2018). *Formularlabor Einkommensteuer.* Abgerufen am 11. Juni 2019 von https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975272/1601490/d4409ee5aad2f67eb3ceae45f094ee23/2019-04-16-einkommensteuer-data.pdf?download=1

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. (2019). *Wirksam regieren*. Abgerufen am 8. September 2019 von https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren

Remmele, B. (2014). *Wir sind netter als wir denken.* In J. Schweigard (Hrsg.), *Der unberechenbare Faktor Mensch* (S. 53-64). Renningen: expert verlag.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. (30. Juni 2018). *Beschreibung der Aufgaben und Verfahren in Bezug auf die Verwaltungsbehörde ESF und die Bescheinigungsbehörde ESF (unveröffentlichtes Handbuch)*. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. (24. September 2018). *Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den ESF im Förderzeitraum 2014 – 2020.* Dresden.

Schoen, H. & Weßels, B. (2016). *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013.* Wiesbaden: Springer Verlag.

Schöning, S., Gades-Büttrich, R., Marquardt, N. & Schöning, K. (2014). *Warum machen Menschen Fehler? - Erklärungsansätze für das Eintreten von Schadensereignissen.* In J. Schweigard (Hrsg.), *Der unberechenbare Faktor Mensch* (S. 27- 51). Renningen: expert verlag.

Sesselmeier, W., Funk, L. & Waas, B. (2010). *Arbeitsmarkttheorien: Eine ökonomisch-juristische Einführung.* Heidelberg, Dordrecht, London, New York: Physica -Verlag.

Thaler, R. (2019). *Missbehaving: Was uns die Verhaltensökonomik über unsere Entscheidungen verrät.* München: Pantheon Verlag.

Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2017). *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt.* Berlin: Ullstein Buchverlage GmbH.

Vohs, K. D. (2015). *Money Priming Can Change People's Thoughts, Feelings, Motivations,and Behaviors: An Update on 10 Years of Experiments. Journal of Experimental Psychology: General*, S. e86–e93.

Weber, E., Hausner, K. & Engelhard, H. (2016). *Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2014 in Deutschland.* Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Wirtz, M. A. (Hrsg.). (2013). *Lexikon der Psychologie.* Bern: Verlag Hans Huber.

Rechtsquellenverzeichnis

Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739)

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47–390)

Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48-57)

Richtlinie (EU) Nr. 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29–41)

Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (BGBl. I S. 844) geändert worden ist

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in der Fassung vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1–22)

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320), zuletzt geändert durch Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 (ABl. L 193 vom 30.07.2018, S. 1)

Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 470–486)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Masterarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Masterarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.
Die gedruckte und digitalisierte Version der Masterarbeit sind identisch.

Lampertswalde, 1. Oktober 2019 Unterschrift