

LEITFADEN

zur

**ordnungsgemäßen finanziellen Abwicklung und Abrechnung sowie
Kontrolle gemäß Art. 4 der VO Nr. 438/2001 der Kommission
(„First Level Control“)**

**von Projekten mit hohem Personalkostenanteil
(Studien, Beratung, Netzwerke, Technische Sekretariate)**

**im Rahmen der EU-Strukturfonds
(insbesondere INTERREG III B und C sowie INTERACT und ESPON)**

Vorwort

Projekte im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III B und C sowie der INTERREG-Netzwerkprogramme INTERACT und ESPON haben typischer Weise v.a. „soft measures“ (Dienstleistungen wie z.B. Studien, Erfahrungsaustausch, Beratung etc.) zum Gegenstand. Ähnliches gilt auch für Projekte mit Dienstleistungscharakter in anderen Programmen der EU-Strukturfonds (INTERREG IIIA, URBAN, Zielprogramme, z.B. Technische Sekretariate). Bei derartigen Projekten bestehen die Kosten zu einem hohen Anteil aus Personalkosten. Weiters spielen Reisekosten sowie Kosten für Veranstaltungen, Übersetzungen etc. eine besondere Rolle.

Erfahrungsgemäß treten bei der Abrechnung und Kontrolle der Kosten von derartigen „soft measures“ unter Anwendung der EU-rechtlichen Rahmenbedingungen zur Beurteilung der Zuschussfähigkeit aus dem Europäischen Regionalfonds (EFRE) – anders als bei der Kofinanzierung von physischen Investitionen – zahlreiche Unklarheiten und Probleme auf, welche die Arbeit sowohl der Projektträger als auch der Förder- und Prüfstellen erschweren.

Überdies werden derartige Projekte häufig nicht von routinierten EU-Förderstellen abgerechnet bzw. geprüft, sondern von Personen mit geringer Erfahrung mit den spezifischen Abrechnungs- und Kontrollaufgaben im Kontext der EU-Strukturfonds.

Dieser Leitfaden stellt den Versuch dar, bisherige Erfahrungen bei der Abwicklung und Kontrolle derartiger Projekte in Österreich übersichtlich zusammenzufassen und damit zur Entwicklung eines gemeinsamen Grundverständnisses über den „state of art“ beizutragen.

1. Finanzielle Abwicklung und Kontrolle: Wer ist für was verantwortlich ?

Grundsätzlich ist die Europäische Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament für die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel aus dem EU-Haushalt verantwortlich. Im Falle der EU-Strukturfonds wird diese Verantwortung jedoch von der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wahrgenommen. Diese geteilte Verantwortung erfordert gemeinsame Spielregeln, die in den Ratsverordnungen und Durchführungsverordnungen der Kommission sowie – in den Details – in den einzelnen Strukturfonds-Programmen festgelegt sind.

In der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung (ASVO - VO des Rates Nr. 1260/1999) sind folgende Zuständigkeiten festgelegt:

- Als „Endbegünstigte“ werden die (öffentlichen oder privaten) Institutionen bezeichnet welche die „Operationen“ (= im Rahmen der Programme kofinanzierte Projekte und Aktivitäten) durchführen bzw. in Auftrag geben (Art. 9 lit. k und l der ASVO) und damit letztlich ein Programm in Form konkreter Projekte umsetzen. Die EU-Terminologie ist jedoch derzeit etwas ungenau: Bei der Gewährung von Beihilfen gelten als Endbegünstigte (auch) die Stellen, welche die Beihilfen gewähren.
- Gemäß Art. 34 ist die Verwaltungsbehörde im Sinne des Art. 9 lit. n der ASVO für die ordnungsgemäße Durchführung eines Programms verantwortlich.
- Die Zahlstelle (Art. 9 lit. o sowie Art. 32 der ASVO) vereinnahmt die von der Kommission für ein Programm angewiesenen EU-Mittel, leitet sie nach den im Mitgliedstaat geltenden institutionellen Regelungen an die Endbegünstigten weiter und übermittelt auf der Basis von Bestätigungen über bereits getätigte Ausgaben Anträge auf weitere Zahlungen von EU-Mitteln an die Kommission.
- Gemäß Art. 38 der ASVO sind die Mitgliedstaaten für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Abwicklung der Strukturfondsprogramme zuständig.

Nähere Details zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für die Abwicklung der EU-Strukturfonds sind in der VO der Kommission Nr. 438/2001 geregelt:

- In Art. 2 (2) wird – entsprechend der Praxis in vielen Mitgliedstaaten – die Existenz von „zischengeschalteten Stellen“ zwischen Verwaltungsbehörde bzw. Zahlstelle und Endbegünstigten anerkannt, welche Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde und/oder Zahlstelle wahrnehmen.
- Art. 4 legt fest, dass die vom Mitgliedstaat festzulegenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme eine Überprüfung -
 - der tatsächlichen Erbringung der kofinanzierten Güter und Leistungen,
 - der Richtigkeit der verrechneten Ausgaben,
 - die Einhaltung der Bedingungen der einschlägigen Rechtsgrundlagen (darunter insbesondere auch die Regeln zur Bestimmung der EFRE-Zuschussfähigkeit) zu gewährleisten haben. Für diese Prüfebene hat sich (im Unterschied zur Systemprüfung gemäß Art. 10 der VO 438/2001 – siehe unten) der Begriff „First Level Control“ eingebürgert.
- Gemäß Art. 7 muss durch die Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein ausreichend transparenter Prüfpfad gewährleistet sein, welcher einen lückenlosen Nachvollzug des Zusammenhangs zwischen den von der Zahlstelle gegenüber der Kommission bescheinigten Ausgabenerklärungen und den einzelnen Belegen über kofinanzierte Ausgaben der Endbegünstigten gewährleistet.

- Die Zahlstelle muss sich vergewissern, dass die Verwaltungsbehörde und allf. zwischengeschaltete Stellen die Vorschriften einhalten und damit nur korrekte Ausgaben gegenüber der Kommission deklariert werden (Art. 9).
- Das Verwaltungs- und Kontrollsystem muss auf Basis von Stichproben auf seine Zuverlässigkeit geprüft werden (sog. „Second Level Control“). Die Stellen, welche diese Systemkontrollen durchführen, müssen von der operativen Durchführung der Programme unabhängig sein (Art. 10). Nach Abschluss des Programms muss eine unabhängige Stelle einen Prüfvermerk abgeben (Art. 15).

In der INTERREG-III-Leitlinie der Kommission (ABl. 2000/C143/08) ist vorgesehen, dass für jedes INTERREG-Programm nur eine Verwaltungsbehörde und Zahlstelle vorzusehen ist und für Operationen, an denen Partner aus mehreren Mitgliedstaaten beteiligt sind, ein „Lead Partner“ gegenüber der Verwaltungsbehörde die Haftung für die ordnungsgemäße finanzielle Abwicklung übernimmt. Diese Anforderungen an gemeinsame Strukturen geraten allerdings bei INTERREG-Programmen mit Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten (d.h. bei allen Programmen in INTERREG IIIB und C sowie INTERACT) in Widerspruch zur Letztverantwortung der Mitgliedstaaten gemäß Art. 38 der ASVO. Dies hat zu unklaren Zuständigkeiten, inkonsistenten Verfahren bzw. – zur Bereinigung dieser Widersprüche - zu einem erheblichen zusätzlichen Koordinationsaufwand geführt.

Als Ergebnis der bisherigen Koordinationsbemühungen ist bei INTERREG IIIB und C, INTERACT und ESPON vorgesehen, dass die „First Level Control“ (FLC) jeweils von Prüfstellen aus dem Mitgliedsstaat der einzelnen Projektpartner durchzuführen ist. In der Terminologie der VO Nr. 438/2001 handelt es sich dabei rechtlich um „zwischengeschaltete Stellen“. Da es in Österreich keine zentrale Prüfstelle gibt und die verschiedenen beteiligten Bundes- und Landesstellen auf Grund der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000-2006 (BGBl. I Nr. 147/2001) für Maßnahmen in ihrem Wirkungsbereich jeweils selbst die Haftung des Mitgliedstaats gemäß Art. 39 der VO Nr. 1260/1999 tragen, müssen sie sich auch jeweils selbst um die FLC kümmern. Da jedoch Lead Partnern und Verwaltungsbehörden nicht zugemutet werden kann, die fragmentierte österreichische Institutionenlandschaft zu überblicken und zu überprüfen, ob die mit der FLC befassten Stellen tatsächlich existieren und die nötige Unabhängigkeit sowie die Haftung namens des Mitgliedstaats gewährleisten können, hat Österreich die Lösung gefunden, dass die FLC-Stellen vom Bundeskanzleramt als nationaler Ansprechpartner für ausländische Programmpartner „autorisiert“ werden. Eine Bestätigung über die Qualität der Kontrolle und eine Übernahme der Haftung durch das Bundeskanzleramt ist damit nicht verbunden. Ähnliche Regelungen wurden auch von anderen Mitgliedstaaten eingeführt bzw. beim Programm INTERACT für alle Mitgliedstaaten vorgesehen.

Für die „Second Level Control“ sind die Verhandlungen über eine EU-weite Regelung z.T. noch in Gang.

Zur Gewährleistung einer ausreichenden Rechtssicherheit für alle Beteiligten und als Grundlage für Kontrollen ist es unerlässlich, die Verantwortlichkeiten (Rechte und Pflichten) zwischen den Beteiligten möglichst klar und unmissverständlich und in einer lückenlosen Verantwortungskette zu regeln (auch als Basis für den erforderlichen lückenlosen Prüfpfad für Kontrollen). Die EU-Verordnungen und die Strukturfondsprogramme sind jedoch nur für die Organe der EU und der Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich. Die o.e. Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG bindet nur den Bund und die Länder. Die Weitergabe von Rechten und Pflichten an Gemeinden oder private Rechtsträger (als zwischengeschaltete Stellen oder Endbegünstigte) sowie zwischen mehreren Mitgliedstaaten (bei den INTERREG-Programmen) bedarf daher einer gesonderten vertraglichen Regelung:

- Agreement zwischen den an einem INTERREG-Programm beteiligten Mitgliedstaaten und der Verwaltungsbehörde/Zahlstelle
- Kofinanzierungsvertrag über die Strukturfondsmittel (im Falle von INTERREG: EFRE-Mittel) zwischen der Verwaltungsbehörde und dem Endbegünstigten (im Falle von INTERREG: dem Lead Partner eines Projekts)
- Partnership Agreement zwischen dem Lead Partner und den übrigen Projektpartnern
- ggf. Werkverträge zwischen den Projektpartnern (als Auftraggeber) einerseits und Dritten (als Auftragnehmer) anderseits..

Empfehlungen

Damit die Verwaltungsbehörde und Zahlstelle (sowie die Kontrollstellen der Mitgliedstaaten) ihre Verantwortung gegenüber der Kommission für die ordnungsgemäße Verwendung der Strukturfonds auf gesicherter rechtlicher Basis wahrnehmen können, sind auf der Projektebene im EFRE-Kofinanzierungsvertrag folgende Regelungsinhalte wichtig:

- *eindeutige rechtliche Definition der Vertragspartner (Firmenname, korrekte Bezeichnung staatlicher Institutionen)*
- *inhaltlich-sachliche Definition des Projekts (kofinanzierte Leistungen, evtl. untergliedert in Module)*
- *zeitliche Eingrenzung (Beginn und Ende der Zuschussfähigkeit von Kosten bzw. Zahlungen, Termin für Endabrechnung)*
- *ggf. räumliche Eingrenzung (INTERREG-Fördergebiet) der förderfähigen Kosten*
- *Kostenplan: nähere Bestimmung der zuschussfähigen Kosten nach Höhe und Art, evtl. zur Klarstellung auch mit einer Negativliste keinesfalls zuschussfähiger Kosten*
- *Finanzplan: Höhe der EFRE-Kofinanzierung sowie sonstigen Finanzierungen aus privaten und/oder nationalen öffentlichen Mitteln*
- *Zeitpunkte und Form der Abrechnungen und Berichte*
- *Zahlungsmodalitäten*
- *Bedingungen und Modalitäten für eine allf. Rückzahlung von EU-Mitteln*
- *Überbindung relevanter gemeinschaftlicher und nationaler Rechtsgrundlagen (die ohne formale Regelung nicht automatisch für alle gelten!)*

Ähnliches gilt für das Partnership Agreement zwischen Lead-Partner und den übrigen Projektpartnern (Vereinbarung der zu erbringenden Teilleistungen und deren Kosten sowie der Modalitäten für die Weiterleitung der anteiligen EFRE-Mittel).

Möglichst klare Regelungen sind notwendig. Gleichzeitig muss jedoch pragmatisch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich ein Projekt im Zeitablauf verändert und nicht alle relevanten Sachverhalte zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ausreichend bekannt sind bzw. geplant werden können. Die Verträge sollten daher im vertretbaren Ausmaß Flexibilitätsklauseln für Projektänderungen, Umschichtungen im Kosten- und Finanzplan sowie Terminverzögerungen enthalten.

2. Zuschussfähigkeit: Welche Kosten können aus dem EFRE kofinanziert werden ?

Für die Verausgabung von Mitteln aus dem EU-Budget gilt – so wie auch nach vergleichbaren Haushaltsprinzipien der nationalen Rechtsordnungen - generell das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit („sound financial management“, Art. 27 der VO des Rates Nr. 1605/2002 – EU-Haushaltsordnung).

Die Frage der Zuschussfähigkeit aus EFRE-Mitteln und von INTERREG-Projekten im speziellen richtet sich primär nach folgenden Rechtsgrundlagen:

- Art. 28-30 sowie 32 der ASVO
- EFRE-Verordnung (VO Nr. 1783/1999 des EP und des Rates)
- VO Nr. 1685/2000 i.d.F. VO Nr. 448/2004 der Kommission (Regeln für die Zuschussfähigkeit aus den Strukturfonds)
- INTERREG-Leitlinie der Kommission (v.a. Anhang II für INTERREG IIIA und Anhang IV für INTERREG IIIB) sowie Mitteilung der Kommission über Ausrichtung C der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III
- INTERREG-Programmdokumente (programmspezifische Auswahlkriterien)

Kosten können demnach – allgemein gesprochen – aus dem EFRE kofinanziert werden, wenn sie –

- 1. nachweislich (Belege !) tatsächlich entstanden sind,**
- 2. einem förderfähigen Projekt zugerechnet werden können; das Projekt muss dazu - (a) persönlich (Projektträger), sachlich (Inhalt), zeitlich (Beginn und Ende des Anrechnungszeitraums) und örtlich (Fördergebiet) den Auswahlkriterien der jeweiligen Maßnahme eines bestimmten Programms entsprechen, (b) ordnungsgemäß genehmigt (EFRE-Kofinanzierungsvertrag, bei INTERREG-Programmen: Beschluss Lenkungsausschuss) und (c) plangemäß durchgeführt (Nachweis der physischen Umsetzung) worden sein,**
- 3. in ihrer Höhe zur Erreichung des Projektzweckes angemessen erscheinen,**
- 4. nicht allf. spezifischen Zuschusskriterien widersprechen.**

In folgenden, meist relativ eindeutig zu beurteilenden Fällen sind Kosten daher grundsätzlich nicht zuschussfähig:

- Kosten, die mangelhaft belegt sind
- projektunspezifischer laufender Betriebsaufwand und Privataufwendungen des Projektträgers
- Kosten, die vor dem Anerkennungsstichtag (gemäß Kommissionsbeschluss zur Programmgenehmigung sowie gemäß projektspezifischem Kofinanzierungsvertrag) angefallen sind (Rechnungs- und Zahlungsdatum!)

Einige für INTERREG-Projekte besonders wichtige spezifische EU-Regelungen betreffend die Zuschussfähigkeit (sofern nicht anders bezeichnet: gemäß VO Nr. 448/2004) werden im folgenden kurz in Erinnerung gerufen:

- Grundlage für die Kofinanzierung aus den Strukturfonds sind im Regelfall tatsächlich getätigte, durch Rechnungen und Zahlungsbelege oder gleichwertige Buchungsbelege nachgewiesene Ausgaben. Ausnahmen von dieser Regel bilden (nach Maßgabe der Bestimmungen der VO Nr. 448/2004, Regel 1, Z. 1.5 - 1.8) Abschreibungen, unentgeltliche Sachleistungen (inkl. freiwilliger Arbeit) und Gemeinkosten. Kalkulatorische Kosten sind nicht zuschussfähig.
- Gemeinkosten können als zuschussfähige Kosten anerkannt werden, wenn sie sich auf die Durchführung des Projekts beziehen, auf tatsächlichen Kosten (Zahlungen) beruhen und nach einer ordnungsgemäß begründeten Methode anteilig dem Projekt zugerechnet werden.
- Mit dem kofinanzierten Projekt direkt verbundene Einnahmen (z.B. Verkaufserlöse für kofinanzierte Broschüren, Eintrittsgeld für kofinanzierte Veranstaltungen, nicht jedoch laufende bzw. nicht projektspezifische Sponsormittel) sind von den gesamten Projektkosten abzuziehen; zuschussfähige Kosten sind die Gesamtkosten abzüglich der projektspezifischen Einnahmen.
- Kosten für Finanzierung (z.B. Sollzinsen) und Finanztransaktionen sind (von bestimmten Ausnahmen abgesehen) nicht zuschussfähig. Gebühren für grenzüberschreitende Finanztransaktionen bei INTERREG-Programmen (gemeint ist: für den Transfer von EFRE-Mitteln von der Zahlstelle zum Lead Partner und weiter zu den übrigen beteiligten Projektpartnern) sind jedoch (nach Änderung der Verordnung im Jahr 2003) nunmehr zuschussfähig.
- Kosten für rechtliche, technische oder finanzielle Beratung sowie Prüfung sind zuschussfähig, wenn sie eindeutig mit dem Projekt zusammenhängen
- Kosten für finanzielle Sicherheiten sind zuschussfähig, wenn sie nach nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erforderlich oder in der Entscheidung der Kommission vorgeschrieben sind.
- Bußgelder, Geldstrafen oder Prozesskosten sind nicht zuschussfähig.
- Die Mehrwertsteuer ist nicht als Kosten anrechenbar, wenn der Projektträger zum Vorsteuerabzug berechtigt ist (unabhängig davon, ob der Vorsteuerabzug tatsächlich in Anspruch genommen wird oder die Inanspruchnahme für kleine Beträge im Ausland bei großem administrativem Aufwand häufig ökonomisch nicht sinnvoll ist).
- Kulturelle Veranstaltungen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind gemäß Anhang II der INTERREG-Leitlinie nur dann (befristet in der Anlaufzeit) zuschussfähig, wenn sie dauerhaft die Zusammenarbeit stärken und Arbeitsplätze schaffen. Einmalige Veranstaltungen sowie generell Künstlerhonorare sind nicht zuschussfähig.
- Projekte, die aus anderen EU-Programmen zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Forschung, Bildung und Kultur finanziert werden, sind gemäß Anhang II der INTERREG-Leitlinie im Rahmen von INTERREG nicht zuschussfähig.

Darüber hinaus gibt es insbesondere bei den für INTERREG-Projekte typischen Kosten eine Reihe von Fragen betreffend die Zuschussfähigkeit, in denen eine eindeutige Antwort oft nicht ohne weiteres möglich ist – sei es, weil die Angemessenheit der Kosten schwierig zu beurteilen ist, sei es, weil der Nachweis der Kosten mit überproportionalem Aufwand verbunden ist. Im Lichte bisheriger Erfahrungen mit der Projektpraxis und den Ergebnissen der EFRE-Finanzkontrolle in Österreich wird den Projektträgern und Prüfstellen empfohlen, die folgenden Orientierungen zu beachten:

Empfehlungen:

a) Personalkosten der Projektträger

Zuschussfähige Personalkosten sind Bruttogehälter und die darauf bezogenen Sozialabgaben für die für das Projekt eingesetzten Arbeitnehmer des Projektträgers. Diese Kosten sind allerdings nur dann zuschussfähig, wenn sie vertraglich (Dienstvertrag, dienstnehmerähnlicher Werkvertrag etc.), gesetzlich, kollektivvertraglich oder in einer Betriebsvereinbarung formell geregelt sind. Zahlungen oder geldwerte Leistungen, die an Arbeitnehmer ohne rechtliche Grundlage gewährt werden (z.B. freiwillige Prämien), sind nicht zuschussfähig.

Personalkostenelemente, die einer individuellen vertraglichen Regelung unterliegen, müssen auf ihre Angemessenheit hinsichtlich der Qualifikation des Personals und der Qualifikationsanfordernisse der für das Projekt zu erbringenden Leistung überprüft werden. Sofern nicht durch öffentliche Ausschreibung eine Bestleistung ermittelt wurde, kann die Angemessenheit an Hand von vergleichbaren Standards öffentlich finanzierter Leistungen (z.B. Gehaltsniveaus von Beamten mit vergleichbarer Verantwortung; unter angemessener Berücksichtigung von allf. zusätzlichen Risiken durch höhere berufliche und/oder räumliche Mobilität) beurteilt werden. Grundsätzlich muss die Prüfung der Angemessenheit die Gesamtheit der als Projektkosten verrechneten Personalkosten umfassen. Neben der Höhe des Bruttogehalts müssen daher ggf. auch allf. Boni (vertraglich geregelte Prämien oder „Fringe benefits“ wie Dienstwohnung oder Dienstwagen zur privaten Benützung) in die Beurteilung einbezogen werden. Personalkosten, welche hinsichtlich Preis (Gehaltsniveau inkl. allf. Boni in Relation zum ortsüblichen Niveau bei gleicher Qualifikation, Qualifikation in Relation zu den sachlichen Erfordernissen des Projekts) oder Menge (Zahl der Beschäftigten und Zeitaufwand in Relation zu den sachlichen Erfordernissen des Projekts) deutlich überhöht erscheinen, können (bei aller zwangsläufigen Unschärfe einer solchen Beurteilung) nicht als zuschussfähig anerkannt werden.

Grundsätzlich sind auch bei Personalkosten die tatsächlich erfolgten Zahlungen (Nettogehaltszahlungen an Arbeitnehmer, Zahlung von Abgaben an Finanzamt und Sozialversicherungsträger) nachzuweisen. In folgenden Ausnahmefällen können Personalkosten ohne Zahlungsnachweis anerkannt werden:

- Bei allf. betrieblichen Abfertigungen ist nicht die Zahlung sondern die Aufwandsbuchung für die aliquote Entstehung der rechtlichen Ansprüche in Rechnung zu stellen.
- Unentgeltliche Eigenarbeit ist mit Sätzen zu bewerten, die (zur Berücksichtigung der des Elements der Freiwilligkeit) deutlich unter den marktüblichen Zeitlöhnen liegen müssen. Es ist daran zu erinnern, dass derartige „Contribution in kind“ zwar bei den zuschussfähigen Projektkosten berücksichtigt werden kann, die EFRE-Kofinanzierung allerdings nicht höher als die tatsächlich zahlungswirksamen Ausgaben sein kann. Unentgeltliche Leistungen sind daher als solche in den Abrechnungen kenntlich zu machen.

Bei selbständigen privaten Projektträgern gibt es ebenfalls keine vertraglich geregelten, zahlungswirksamen Gehaltskosten (das gilt auch für Personen, die nebenberuflich selbst als Projektträger tätig sind). Hier können akzeptable Personalkosten ggf. durch einen gut dokumentierten Nachweis von „Opportunitätskosten“ („was würde die Erbringung der Leistung durch einen Angestellten kosten?“) glaubhaft gemacht werden. Wegen der erheblichen Nachweisprobleme sollte eine derartige Form der Projektträgerschaft jedoch möglichst vermieden werden. Pauschale Richtsätze für Honorare (z.B. der Kammern)

können jedenfalls nicht akzeptiert werden, da darin kalkulatorische Kostenelemente enthalten sind.

Die Zuschussfähigkeit von formell geregelten Personalkosten in angemessener Höhe ist weitgehend unstrittig, wenn das Personal zur Gänze und ausschließlich für ein einziges aus einem einzigen Programm kofinanziertes Projekt verwendet wird. In jenen (bei INTERREG-Projekten häufigen) Fällen, in denen Personal nur teilweise in einem bestimmten Projekt verwendet wird und daneben entweder in anderen Projekten mit EU-Kofinanzierung oder in nicht kofinanzierten Bereichen arbeitet, müssen projektspezifische Leistung und zuschussfähige Personalkosten wie folgt nachgewiesen werden:

- Vorlage einer transparenten Zeitaufzeichnung über die gesamte Arbeitszeit der projektbeteiligten Personen (Gesamtvolumen muss glaubhaft sein, Mehrleistungen müssen gut begründet werden können !) und plausible Zuordnung zu den einzelnen Projekten bzw. Arbeitsbereichen
- Ermittlung eines durchschnittlichen Tag- oder Stundensatzes durch Teilung der gesamten Personalkosten der projektbeteiligten Personen (Gehalt inkl. allf. Überstundenentgelte, Sozialabgaben, allf. „Fringe Benefits“) durch die gesamte Arbeitszeit (inkl. Überstunden), d.h. allf. Überstundenentgelte dürfen einem Projekt nur aliquot und nicht zur Gänze oder überproportional zugerechnet werden.

Falls Personen Projektarbeit nicht im Rahmen ihres regulären Beschäftigungsverhältnisses (z.B. Professor an einer Universität) sondern in Form einer Nebenbeschäftigung (in der Regel auf Honorarbasis) erbringen, können die diesbezüglichen Kosten nur dann als zuschussfähig anerkannt werden, wenn eine Doppelverrechnung ausgeschlossen werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn –

- entweder die Projektarbeit hinsichtlich Umfang und erforderlicher Anwesenheitszeit eindeutig außerhalb der regulären Arbeitszeit (Wochenende, Urlaub) erfolgt
- oder Projektarbeit zwar während der regulären Arbeitszeit erfolgt, dem Arbeitgeber jedoch die anteiligen Kosten nachweislich aus Mitteln des kofinanzierten Projekts ersetzt werden.

In beiden Fällen muss die Angemessenheit der Höhe des Honorars begründet werden können (z.B. durch Vergleich mit dem regulären Gehalt oder durch Ausschreibung der Leistung).

b) Gemeinkosten (Overheads)

Allf. Gemeinkostenzuschläge (für Miete, Strom, Reinigung etc.) sind grundsätzlich zuschussfähig, wenn folgende Bedingungen eingehalten werden:

- Welche Kostenrechnungsmethode auch immer verwendet wird (es gibt nicht die eine richtige, sondern viele mögliche und zulässige Methoden!), die Zuteilung der Gemeinkosten muss transparent und plausibel sein. Die Gemeinkosten müssen (z.B. nach Arbeitszeit, Gehaltskosten, Bürofläche) sämtlichen für das Unternehmen (Betrieb, Dienststelle) insgesamt sachlich in Betracht kommenden Kostenstellen (und nicht nur einzelnen EU-kofinanzierten Projekten) zugeordnet werden. Die dem kofinanzierten Projekt anteilig zugerechneten Gemeinkosten müssen umgekehrt mit diesem in sachlichem Zusammenhang stehen.
- Die einem kofinanzierten Projekt zugerechneten Gemeinkosten dürfen keine Kosten enthalten, die von der Kofinanzierung grundsätzlich ausgeschlossen sind (z.B. Finanzierungskosten, kalkulatorische Kosten).
- Direkt dem Projekt verrechnete Kosten dürfen nicht gleichzeitig auch in den Gemeinkosten verrechnet werden.

Grundsätzlich müssen auch Gemeinkosten durch tatsächliche Zahlungen nachgewiesen werden. Das kann bei unterjähriger Projektabrechnung vor Erstellung der Jahresbilanz zu Problemen mit der Datenverfügbarkeit führen. Sofern dieses Problem nicht durch Verwendung von Rechnungsdaten des Vorjahres umgangen werden kann, könnten v.a. bei Zwischenabrechnungen ggf. Plandaten verwendet werden. Bei der Endabrechnung wären diese durch Ist-Daten zu ersetzen und die Zwischenabrechnungen ggf. zu korrigieren. Sollte sich das Problem (v.a. bei großen Unternehmen als Projektträger) nicht völlig beseitigen lassen, sind Gemeinkosten auf Plankostenbasis besonders kritisch auf Plausibilität zu überprüfen bzw. im Zweifelsfall aus den kofinanzierten Projektkosten auszuscheiden.

c) Reisekosten

Hinsichtlich der Anrechenbarkeit von Reisekosten gibt es unterschiedliche nationale Regelungen, die eine völlig einheitliche Vorgangsweise unmöglich machen. Die folgenden Aspekte sollen zumindest als Orientierung dienen:

- Diäten sind national unterschiedlich geregelt. Die Kosten werden i.d.R. anrechenbar sein, wenn sie nach den nationalen steuerrechtlichen Bestimmungen als Betriebsausgaben anrechenbar sind oder den dienstrechtlichen Regelungen für Beamte entsprechen. Bei darüber hinaus gehenden Vergütungen ist eine Zuschussfähigkeit eher zu bezweifeln. Die für die Diät verrechnete Reisezeit muss sachlich begründet sein (z.B. Dauer einer Veranstaltung) und mit den Reisebelegen (z.B. Flugzeiten) korrespondieren. Eine Verlängerung der Reise zur Nutzung günstiger Flugtarife kann akzeptiert werden, wenn dies zu keiner Erhöhung der Kosten führt.
- Für Hotels sind mittlere Preiskategorien (***, evtl. auch ****) unbedenklich, obere Preiskategorien (jedenfalls ab *****) sollten nur bei plausibler Begründung anerkannt werden.
- Rechnungsbeträge für private Konsumation sind als Reisekosten nicht anrechenbar.
- Bei der Wahl der Verkehrsverbindungen (Flug, Bahn, Bus, Taxi etc.) sind nach Möglichkeit Massenförderungsmittel auf der kürzesten Strecke und zum günstigsten Tarif in Anspruch zu nehmen. Kosten, die diesen Grundsätzen nicht gerecht werden (z.B. Taxi statt Bus/Bahn, Ab- bzw. Anreise nicht vom/zum Dienort, Businesssticket für Flüge etc.), müssen auf dem entsprechenden Beleg schriftlich begründet werden (z.B. Wahl des Taxi aus Dringlichkeit, wegen Transport von umfangreichem Sitzungsmaterial oder zur kostengünstigen gemeinsamen Benützung durch mehrere Personen).
- Bei begründeter Verwendung des eigenen Autos oder eines Dienstwagens sind die projektbezogenen Fahrleistungen durch Fahrtenbuch nachzuweisen und mit dem steuerrechtlich anerkannten Km-Pauschale zu verrechnen. Bei mangelhafter oder unplausibler Begründung sollte die Anerkennung verweigert werden. Mit dem Km-Pauschale sind sämtliche mit der Kfz-Benützung verbundenen Kosten (d.h. auch Mauten, Parkgebühren, Versicherungen etc.) abgedeckt und dürfen nicht noch zusätzlich direkt in Rechnung gestellt werden

d) Zugekaufte Leistungen (Subaufträge) und Sachgüter:

Die Angemessenheit derartiger Kosten (bei typischen INTERREG-Projekten z.B. Druck von Broschüren, Raummiete und Catering für Veranstaltungen, Übersetzungskosten, Experten honorare; Projektpersonal auf Honorarbasis siehe unter Personalkosten) ist z.B. durch Einholen von Vergleichsanboten sicher zu stellen. Dies kann im Wiederholungsfall entfallen, wenn gleichartige Leistungen mehrmals hintereinander zu gleichbleibenden Konditionen beauftragt werden, deren Angemessenheit bereits einmal ermittelt wurde. Wo

dies nicht möglich oder sinnvoll ist, sollten im Zweifelsfall nur die dem Subauftragnehmer tatsächlich entstandenen, nachgewiesenen Kosten verrechnet werden.

Öffentliche Financiers haben, wenn sie selbst Projektträger sind und Aufträge an Dritte vergeben, die Bestimmungen des Vergaberechts (in Österreich: Bundes-Vergabegesetz) und bei Förderungen an private Projektträger das EU-Beihilfenrecht einzuhalten. Es sei nicht verschwiegen, dass die Einhaltung dieser theoretisch berechtigten Forderung gerade bei komplexen transnationalen Projekten in der Praxis manchmal zu äußerst schwierigen Problemkonstellationen führt, deren Lösung umständliche Konstruktionen erfordern kann.

Kosten für Investitionen (z.B. Büroadaptierung, Anschaffung von Büroausstattung oder sonstiger dauerhafter Güter) können nur anteilig (restliche Projektlaufzeit nach Anschaffung in Relation zur gesamten Nutzungs-/Abschreibungsdauer) als Projektkosten angerechnet werden. Auch dies gilt nur dann, wenn nicht bereits die Investition aus EU-Mitteln gefördert wurde. Die Kategorie „geringwertige Wirtschaftsgüter“ des österreichischen Steuerrechts ist angeblich international wenig gebräuchlich. Es empfiehlt sich daher, derartige Kosten wie Investitionen zu behandeln.

Folgende in Abrechnungen immer wieder auftauchende Beträge widersprechen implizit den Zuschussfähigkeitsregeln und sind daher nicht anrechenbar:

- nicht bezahlte Rechnungs-Teilbeträge (z.B. Schadenersatzforderungen, Garantieleistungen, Skonti, Rabatte etc.; zu letzteren wird angemerkt, dass seitens der Finanzkontrolle auch angebotene, aber nicht in Anspruch genommene Skonti und Rabatte als nicht zuschussfähig angesehen werden, da es sich nach dieser Sicht in diesem Fall um einen Lieferantenkredit und somit um – nicht förderfähige – Finanzierungskosten handelt)
- Kosten, die an Dritte weiterverrechnet und damit nicht vom Projektträger getragen werden
- Verrechnete Kosten, die nicht eindeutig einem der Projektträger (-partner) zurechenbar sind (z.B. Rechnungen, die auf eine andere Person/Institution lauten oder nicht vom Projektträger bezahlt wurden)
- Verrechnete Kosten, die nicht mit dem Projektinhalt übereinstimmen
- Doppelverrechnung von Kosten

Folgende Kosten, die bei typischen INTERREG-Projekten immer wieder vorkommen, sind besonders heikel und sollten i.d.R. nicht bzw. nur ausnahmsweise auf Basis einer ausführlichen und plausiblen Begründung über die Angemessenheit der Höhe und projektbezogene Notwendigkeit als zuschussfähig anerkannt werden:

- In-Sich-Geschäfte zwischen formal verschiedenen, aber personell oder funktionell verflochtenen Rechtsträgern (z.B. Identität der Eigentümer oder Vereinsorgane, Mutter- und Tochterunternehmen etc.); akzeptabel sind derartige Geschäfte, wenn lediglich die nachgewiesenen Selbstkosten ohne Aufschläge weiter verrechnet werden und dies kostengünstiger ist als eine externe Beauftragung;
- Bewirtung und „Arbeitsessen“ (ausgenommen Catering für Veranstaltungen mit Dritten in angemessenem Ausmaß)
- Anschaffung von nicht eindeutig projektbezogenen beweglichen Gütern (z.B. Kaffeegeschirr/Besteck; Mobiltelefon)
- Repräsentation (Blumen, Geschenke)

Immer wieder strittig ist die direkte Anrechenbarkeit von Telefonkosten, Kopien etc., zumal wenn der Verdacht besteht, dass hier nicht zuschussfähige Kostenbestandteile (für den laufenden Betrieb oder für Privatzwecke) dem kofinanzierten Projekt zugerechnet werden. Einerseits sind derartige Aufwendungen vielfach grundsätzlich für ein Projekt unerlässlich und damit sachlich gerechtfertigt, andererseits ist eine regelmäßige Kontrolle zum Vermeiden von Missbrauch mit einem vertretbaren Aufwand praktisch unmöglich. Im Zweifelsfall bzw. wenn der Projektanteil an den gesamten Kosten relativ gering ist, sollten daher derartige Kosten gar nicht oder im Rahmen der Gemeinkosten in die zuschussfähigen Projektkosten eingerechnet werden, da der Mehraufwand für Nachweis und Prüfung bei direkter Verrechnung der Kosten im Vergleich zum Nutzen der Kofinanzierung zu hoch sein dürfte. In Fällen, in denen auf eine EFRE-Kofinanzierung nicht verzichtet werden kann oder soll, könnte die Angemessenheit an Hand von nachvollziehbaren, überschlagsmäßigen Plausibilitätsannahmen oder Erfahrungen in vergleichbaren Einrichtungen überprüft und für Kontrollzwecke dokumentiert werden. Eine genauere Überprüfung (z.B. auf Basis von Einzelgesprächsaufstellungen als Beilage zur Telefonrechnung) könnte auf jene Fälle beschränkt werden, in denen das zu erwartende angemessene Niveau ohne erkennbaren Grund signifikant überschritten wird. Es empfiehlt sich, die Verfügbarkeit der dazu erforderlichen Aufzeichnungen vertraglich zu vereinbaren.

3. „First Level Control“ (FLC): Was umfasst sie und wie ist dabei vorzugehen ?

Als Einstieg eine kurze Checkliste:

was ist zu prüfen (Art. 4 der VO der Kommission Nr. 438/2001)	geeignete Unterlagen zur Prüfung
die <u>tatsächliche Erbringung</u> der kofinanzierten Güter und Leistungen	<i>z.B. Projektberichte, Teilnehmerlisten von Veranstaltungen, Belegexemplare von Broschüren, ggf. Vor-Ort-Kontrolle (bei Maschinen und baulichen Anlagen)</i>
die <u>Richtigkeit</u> der kofinanzierten Projektkosten (i.d.R. ausschließlich tatsächlich bezahlte Ausgaben)	<i>Rechnungen samt Zahlungsbelegen (möglichst im Original) siehe dazu näher weiter unten</i>
Die <u>Zuschussfähigkeit</u> der Kosten in persönlicher (Projektträger), sachlicher (Förderungsgegenstand), zeitlicher (Programm- und Projektlaufzeit) und räumlicher (Fördergebiet) Hinsicht gemäß den Bestimmungen des jeweiligen EU-Programms; weitere die <u>Einhaltung sonstiger relevanter nationaler und EU-Rechtsgrundlagen</u> , z.B. hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge, staatlicher Beihilfen, Umweltschutz oder Gleichstellung von Männern und Frauen; dazu gehört auch die <u>Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit</u> der geförderten Leistung	<i>Gegenstand, Adressat und Datum der Rechnungen und Zahlungsbelege im Vergleich mit den diesbezüglichen Bedingungen des Programms und der sonstigen Rechtsvorschriften (die im EFRE-Kofinanzierungsvertrag als Voraussetzung für die Gewährung von EFRE-Mitteln genannt sein sollten); (Vergleichs-) Angebote oder andere zu dokumentierende Informationen über angemessene Kostenniveaus; ggf. schriftliche Begründungen</i>

Bei der FLC sind folgende Anforderungen an Organisation, Verfahren und Dokumentation jedenfalls grundsätzlich zu beachten:

- Das „Vieraugenprinzip“ ist einzuhalten, d.h. möglichst organisatorische, zumindest aber personelle Trennung von Projektabwicklung und Projektkontrolle
- Entsprechende Akten- bzw. Prüfvermerke sind anzufertigen, aus denen eindeutig hervorgeht, welche Kosten mit welchem Ergebnis geprüft wurden und als Ausgabe anerkannt werden; entspr. Prüfschritte sind zu dokumentieren
- Die allf. Aberkennung von Kosten ist transparent und nachvollziehbar darzustellen; eine Auflistung der einzelnen nicht anerkannten Kosten ist vorzunehmen

Folgende Vorkehrungen erleichtern die Kontrolle und sind sehr zu empfehlen:

- Zu jedem Projekt sollte eine Gesamtaufstellung über Kosten und Finanzierung mit Plan-Ist-Vergleich (Ist-Zahlen untergliedert nach Teilabrechnungen) vorgelegt werden
- Bei einer größeren Zahl von Belegen empfiehlt sich deren Auflistung in einem Belegverzeichnis (gegliedert nach Kostenarten gemäß Kostenplan im Kofinanzierungsvertrag)
- Eine Zuordnung der Rechnungen zum Projekt (aufgrund des Betreffs) und zu einem der Projektträger muss dabei zweifelsfrei möglich sein
- Zur Verhinderung von Doppelförderungen sollten die geprüften/geförderten Belege auf der Vorderseite entwertet werden

- möglichst 100%ige Belegprüfung
- bei mehreren Zwischenabrechnungen: fortlaufende Belegsauflistung
- Eigenleistungen: Nachweis über Beschäftigungsverhältnis der für ein Projekt eingesetzten Personen (Dienstverträge, Bestätigung der Krankenkasse), Zeitaufzeichnungen, Gehaltszahlungen
- Vergleichsangebote zur Sicherstellung der Preisangemessenheit (die wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Verwendung von Fördermitteln ist kritisch zu prüfen !)

Jedenfalls mangelhaft und kritisch zu hinterfragen sind:

- fehlende zeitliche und inhaltliche Abgrenzung von Projektkosten
- häufige Änderung der Kontierung auf den Belegen

Kleine Checkliste für die Prüfung von Belegen (möglichst im Original):

Rechnung / Honorarnote

- Rechnungsleger
- Rechnungsdatum
- Rechnungsempfänger
- Gegenstand der Leistung / Lieferung
- Umfang der Leistung (Liefermenge, Stundenanzahl)
- Preis pro Leistungseinheit und Gesamtpreis

Zahlungsbeleg Barzahlung

- Quittungsvermerk auf der Rechnung, z.B. „bar bezahlt“, „bar erhalten“
- Stempel und/oder Unterschrift des Rechnungslegers (Geldempfängers)

Zahlungsbeleg Telebanking

- Kontoauszug
- Buchungsbeleg
- Übertragungsprotokoll

Zahlungsbeleg Bank

- Erlagschein mit Kassastempel
- Erlagschein nur mit Datumstempel („Selbstabstempler“) plus Kontoauszug
- falls lautend auf ausländische Währung: Bestätigung über Wechselkurs (Internet)

Zahlungsbeleg Sammelüberweisung

- Sammelüberweisungsauftrag (aufgeschlüsselter Sammelüberweisungsbetrag)
- Einzelüberweisungsbeleg (seitens der Bank durchgeführt)
- Kontoauszug

Kassa-Ausgangsbeleg

- Belegsaussteller
- Betrag
- Name, Adresse, Unterschrift des Geldempfängers
- Leistung (ev. aufgeschlüsselt in einer Anlage zum Kassa-Ausgangsbeleg)