

1 Warum ist das Thema Betrug und Doppelfinanzierung für die Abwicklung und Prüfung der Projekte von hoher Bedeutung?

Artikel 72 lit h der VO 1303/2013 greift auf, dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem die Prävention, Feststellung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, und Wiedereinziehung der rechtsgrundlos gezahlten Beträge, zusammen mit etwaigen Verzugszinsen beinhaltet.

Gemäß Art. 125 Abs. 4 Buchstabe c der VO 1303/2013 muss die Verwaltungsbehörde in Bezug auf die Finanzverwaltung und -kontrolle des operationellen Programms

- a) überprüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben vorgenommen wurden und ob diese den anwendbaren Rechtsvorschriften, dem operationellen Programm und den Bedingungen für die Unterstützung des Vorhabens genügen;
- b) dafür sorgen, dass die an der Durchführung der Vorhaben beteiligten Begünstigten, deren Ausgaben auf der Grundlage der tatsächlich aufgewendeten förderfähigen Ausgaben erstattet werden, für alle Finanzvorgänge im Rahmen eines Vorhabens entweder ein separates Buchführungssystem oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden;
- c) unter Berücksichtigung der ermittelten Risiken wirksame und angemessene Vorbeugungsmaßnahmen gegen Betrug treffen;
- d) Verfahren einführen, durch die gewährleistet ist, dass alle für einen hinreichenden Prüfpfad erforderlichen Dokumente zu Ausgaben und Prüfungen gemäß Artikel 72 Buchstabe g aufbewahrt werden;

In dem Leitfaden der Kommission zur Durchführung von Verwaltungsprüfungen wird auch darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsbehörde bei der Gestaltung von Verwaltungsprüfungen (hier: FLC-Prüfung) auch die Aufdeckung von Betrugsfällen im Blick haben muss. Die Prüfer sollten sich mit Betrugsmöglichkeiten so gut auskennen, dass entsprechende Anzeichen erkannt werden. Grundsätzlich dürfte ein Betrug eher aufgedeckt werden, wenn es mehr als nur einen Indikator gibt. Bei der Durchführung von Verwaltungsprüfungen ist daher professionelle Skepsis angebracht. Die Verwaltungsbehörde soll durch Anweisungen und Informationen in ihren Handbüchern auf mögliche Betrugsrisiken aufmerksam machen. Durch entsprechende Verfahren muss sichergestellt sein, dass auf jeden gemeldeten Betrug oder Verdachtsfall umgehend reagiert wird.

[Siehe auch: Guidance for Member States on Management Verifications - http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/]

Gemäß Artikel 59 Absatz 2 der Haushaltsordnung ergreifen die Mitgliedstaaten sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Maßnahmen, einschließlich den Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um insbesondere Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Zusätzlich hat das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung der Europäischen Kommission (OLAF) zur Unterstützung der programmverantwortlichen Behörden für die Strukturfondsperiode 2014 – 2020 dafür umfangreiche Unterlagen und Dokumente veröffentlicht.

[siehe auch: Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/]

Auch in einer Rückmeldung des Bundesministeriums für Finanzen zu der Sonderrichtlinie bzw. den Zuschussfähigen Kosten ist das Thema Betrug und Doppelfinanzierung von zentraler Bedeutung. Die Anmerkungen des BMF war, dass im Rahmen der Einvernehmensherstellung plausible Angaben über geeignete Maßnahmen zur Vermeidung unerwünschter Mehrfachförderungen gem. §§ 5 Abs. 4, 17 Abs. 2 und 40 Abs. 5 iVm. 6 Abs. 2 ARR 2014 darzulegen sind.

2 Warum gibt es für den ESF in Österreich ein eigenes Regelwerk zu den förderfähigen Kosten?

Gemäß Art. 65 Abs. 1 der VO 1303/2013 wird die Förderfähigkeit der Ausgaben auf Grundlage von nationalen Regelungen festgelegt, es sei denn, in dieser Verordnung oder den fondsspezifischen Regelungen bzw. basierend darauf werden spezifische Regelungen festgesetzt.

In der ESF-Periode 2007-2013 bestand bereits ein Regelwerk für die Umsetzung des ESF. Bei Ausgestaltung der Zuschussfähigen Kosten für die ESF-Periode 2014-2020 wurde auf dieses Dokument zurückgegriffen. Präzisierungen zwischen den beiden Programmperioden resultieren vorwiegend aus den negativen Feststellungen nachgelagerter Prüfinstanzen. Durch die Klarstellungen und einen höheren Detaillierungsgrad (z.B. hinsichtlich Preisangemessenheit) sollen Fehler vermieden werden. Änderungen ergaben sich hinsichtlich der Anpassung an die Verordnungen (Betrugsprävention) oder auf Grund neuerer Entwicklungen im IT – Bereich (z.B. E-Rechnungen)

Die in Österreich gültigen Förderungsrichtlinien sind in den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (2014) enthalten. Bei der Entscheidung über die Zuschussfähigen Kosten im Bereich Förderungen ist daher das Einvernehmen mit dem Finanzministerium herzustellen. Eine wesentliche Änderung im Bereich der Personalkosten (Förderfähigkeit von Betriebsvereinbarungen und begünstigteninternen Entlohnungsschemata) ist auf diese Einvernehmensherstellung zurückzuführen.

(siehe dazu: <http://www.esf.at/esf/service/rechtlicher-und-strategischer-rahmen/>).

3 Widerspricht Österreich den von der EU empfohlenen Pauschalierungen?

Die EU-Verordnungen bieten eine Reihe von Simplifizierungsmöglichkeiten an, von denen – nach Abwägung aller Vor- und Nachteile – zwei implementiert wurden:

3.1 Restkostenpauschale

Die Verwaltungsbehörde hat insbesondere die ESF-spezifische Restkostenpauschale gem. Artikel 14 Abs 2 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 implementiert.

Die Anwendung der Restkostenpauschale steht jeder ZWIST frei und stellt eine erhebliche Reduktion des Verwaltungsaufwandes dar, da hier ausschließlich Personalkosten abgerechnet werden und sämtliche Sachkosten pauschaliert berechnet werden.

Unter dem Link: <http://www.esf.at/esf/service/rechtlicher-und-strategischer-rahmen/> sind die Zuschussfähigen Kosten sowie die Vorgaben für die Anwendung der Restkostenpauschale abrufbar.

3.2 Standardeinheitskosten

Die Standardeinheitskosten werden für den Bereich der Schulprojekte (erlassbasiert) angewendet – der dazu notwendige Rechtsakt wurde bei der Kommission eingereicht.

Für gleichartige Vorhaben, mit vergleichbaren Kostenstrukturen und einem großen Anteil an ESF-Volumen, können noch weitere Anträge zur Genehmigung von Standardeinheitskosten an die Europäische Kommission gestellt werden. Abgerechnet wird in solchen Fällen mit z. B. einem fixen Euro-Satz pro Bezugsgröße (z. B. €/Beratungsstunde). Eine Differenzierung nach Projektträgern oder unterschiedlichen Kostenstrukturen ist dann nicht mehr möglich.

4 Wieso wird der geforderte Dokumentationsaufwand und Detaillierungsgrad bei der Umsetzung von ESF-Projekten immer höher?

Gemäß dem Leitfaden der Kommission zur Durchführung von Verwaltungsprüfungen sind alle von Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge, die während oder nach Abschluss eines Vorhabens gestellt werden, einer Verwaltungsprüfung zu unterziehen. Dazu gehört eine Prüfung ob alle Voraussetzungen für eine Finanzierung durch den ESF eingehalten wurden und ob die entsprechenden Belege wie Rechnungen, Lieferbescheinigungen, Bankauszüge, Zwischenberichte, Time-Sheets etc. (sofern es sich um eine Echkostenabrechnung handelt) vorliegen. [siehe auch: Guidance for Member States on Management Verifications - http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/]

Der Dokumentationsaufwand und Detaillierungsgrad korrespondieren mit den Erfahrungen der Prüfungen in der Programmperiode 2007 – 2013. Mit den Regelungen in der ESF-Periode 2014-2020 sollen etwaige Auslegungsdifferenzen und in weiterer Folge Fehler, die zu Rückzahlungen führen, verhindert werden.

Zielsetzung ist es, eine Fehlerquote von maximal 2 % nicht zu überschreiten.

Das FLC-Handbuch stellt **keine Neueinführung von Abrechnungsstandards** dar, sondern dient in erster Linie als Leitfaden, um größtmögliche Transparenz für alle Beteiligten sicherzustellen und eine effiziente Prüfungsdurchführung zu gewährleisten.

Die FLC-Handbücher zu den Prüfungen, welche bereits in der Programmperiode 2007 – 2013 bei Verwaltungsprüfungen (FLC-Prüfungen) verwendet wurden, sind nunmehr in einem Dokument zusammengefasst, aufbereitet und sind im Sinne größtmöglicher Transparenz für alle zugänglich.

5 Warum müssen Ausschreibungen durchgeführt werden, wenn Marktüblichkeit nachgewiesen werden kann oder bei personenbezogenen Dienstleistungen?

Die Vergabe von Aufträgen ist besonders fehleranfällig. Nach den Erfahrungen der Programmperiode 2007 – 2013 war bewusst, dass hier verstärkt Anleitungen zu geben sind. Die Europäische Kommission hat in einem Beschluss vom 19. Dezember 2013 Finanzkorrekturen festgesetzt, wenn die Vergabevorschriften nicht eingehalten werden.

(siehe auch: Guidelines on corrections for public procurement irregularities http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/decisions/).

Die in der Leitlinie angeführten Korrektursätze gelten dabei nicht nur für Aufträge, die unter die Vergaberichtlinien fallen, sondern auch für jene Aufträge, die nicht oder nur teilweise unter die Richtlinien fallen. Die Vorschriften und Grundsätze sind auch in diesen Fällen anzuwenden.

5.1 Direktvergabe

In den Zuschussfähigen Kosten ist festgelegt, dass bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000,00 € (Schwellenwertverordnung) keine formelles Ausschreibungsverfahren durchzuführen ist. Eine Direktvergabe unter Beachtung der Grenzwerte und der Vorgaben in den Zuschussfähigen Kosten ist ausreichend.

5.2 Personenbezogene Dienstleistungen

Ob eine Ausschreibung gesetzlich vorzunehmen ist (oder ob etwa eine Direktvergabe möglich ist), ist natürlich im Einzelfall zu prüfen, wobei der Schwellenwert für personenbezogene Dienstleistungen im Sinne von sozialen Dienstleistungen durch die Vergabe-RL 2014/24/EU auf EUR 750.000,- erhöht wird.

Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Richtlinie noch nicht innerstaatlich umgesetzt wurde.

6 Warum müssen so viele Nachweise erbracht werden (z. B. Bestätigung der Gemeinnützigkeit)?

Die Verwaltungsbehörde gibt hier Mindestkriterien vor, um den Vorgaben von Artikel 125 Abs 3 lit d zu entsprechen. Nämlich, dass vor Genehmigung eines Vorhabens die **administrative, finanzielle** und **operationelle Leistungsfähigkeit** des Antragstellers zur Lieferung und Erbringung der Produkte und Dienstleistungen gegeben sein muss.

Die Verwaltungsbehörde kann geeignete Kriterien zur Bewertung der operativen, technischen und administrativen Kapazität der Antragsteller festlegen. Je nach Art des Vorhabens können unterschiedliche Kriterien zugrunde gelegt werden, etwa die Bewertung der finanziellen Situation des Antragstellers, die Qualifikationen und Erfahrung der Mitarbeiter und die administrative und operative Struktur.

Die ZWIST kann daher über die Mindeststandards hinaus Kriterien und Nachweispflichten festlegen. Dies kann auf Grund nationaler rechtlicher Vorschriften auch notwendig sein.

Nach einer festgelegten Strategie sollte dafür gesorgt werden, dass den Begünstigten Informationen u. a. durch Broschüren, Seminare, Workshops und Websites zugänglich gemacht werden. Dies gilt insbesondere für nationale und europäische Regeln für die Förderfähigkeit und andere rechtliche Anforderungen, u. a. hinsichtlich Information und Öffentlichkeit.

Welche Nachweise erforderlich sind, wird im Call festgelegt. Die Zuschussfähigen Kosten, andere rechtliche Anforderungen, die Publizitätsvorschriften etc. sind auf der ESF – Homepage veröffentlicht.

[siehe auch: Guidance for Member States on Management Verifications - http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/ und <http://www.esf.at/esf/service/rechtlicher-und-strategischer-rahmen/>]

Zur Anwendung der „Zuschussfähigen Kosten“ und zu deren Abrechnung hat die Verwaltungsbehörde umfangreiche Schulungen mit den Projektträgern durchgeführt.

7 Wie sind Zeitjournalaufzeichnungen zu führen?

Gemäß den Zuschussfähigen Kosten ist für Personal, das zu 100% einem Vorhaben zugeordnet wird, als Nachweis für den Projektzusammenhang die Zuweisung im Dienstvertrag bzw. eine aussagekräftige Stellenbeschreibung und Zeiterfassungen (Anwesenheitszeit) gem. ArbVG bzw. AZG ausreichend.

Für Personal, das nur teilweise im ESF-kofinanzierten Vorhaben tätig ist, müssen **transparente** Zeitaufzeichnungen geführt werden.

Es gibt keine vorgegebenen Zeitintervalle zur Führung der Zeitaufzeichnungen. Transparente Zeitaufzeichnungen, die nachvollziehbar und plausibel sind, reichen aus.

[Siehe dazu: Anhang 3: Zuschussfähige Kosten, Seite 7f - <http://www.esf.at/esf/service/rechtlicher-und-strategischer-rahmen/>]

8 Welche Nachweise können im Rahmen einer First-Level-Kontrolle (FLC) verlangt werden?

Die FLC muss überprüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben vorgenommen worden sind und ob sie den geltenden Rechtsvorschriften, dem operationellen Programm und den Voraussetzungen für die Unterstützung des Vorhabens entsprechen (Artikel 125 Abs 4 lit a der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Alle Nachweise, die dazu dienen diese Überprüfungen vorzunehmen, sind daher zugänglich zu machen. Werden z. B. in einem Vorhaben Beratungen durchgeführt, sind die Aufzeichnungen über Beratungsgespräche vorzulegen.

Gemäß Artikel 72 lit b der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist dabei eine ausreichende Aufgabentrennung vorzunehmen, d. h. die Auswahl und Genehmigung von Vorhaben, die Verwaltungsprüfungen (FLC) und die Auszahlungen müssen klar voneinander getrennt sein.

[siehe auch: Guidance for Member States on Management Verifications - http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/]

Sollte die Durchführung der FLC durch eine externe Stützstruktur erfolgen (um einer ausreichenden Aufgabentrennung zu entsprechen), hat diese zu überprüfen, ob die

kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen erbracht wurden. Für diesen Nachweis kann es notwendig sein, dass auch die externe Stützstruktur auf Protokolle, interne Aufzeichnungen, KlientInnen Daten, Zugang zum PC etc. zurückzugreift.

Im § 13 des Musterförderungsvertrags sind die Befugnisse der PrüferInnen festgelegt. [Siehe dazu: Förderungsvertrag mit Echkostenabrechnung: <http://www.esf.at/esf/service/rechtlicher-und-strategischer-rahmen/>]

9 Können korrekt abgerechnete Ausgaben auch wieder aberkannt werden?

Ja!

Auf Grund von nachgelagerten Prüfungen (z. B. durch die Second-Level-Kontrolle, die Prüfungen der Europäischen Kommission oder des Europäischen Rechnungshofes) können Korrekturen erforderlich werden.

Diese nachgelagerten Prüfungen können auch dazu führen, dass die Zuschussfähigen Kosten oder das Handbuch zur FLC zu überarbeiten sind und strengere Regelungen implementiert werden!

In den Rückzahlungsverpflichtungen von Förderungsverträgen ist neben andern Punkten unter Punkt 11 explizit angeführt, dass eine Rückzahlung erfolgt, wenn von Organen der Europäischen Union eine Rückforderung verlangt wird.

Die geltenden Zuschussfähigen Kosten (mit Ausnahme der Restkostenpauschale) wurden auf Basis der Förderfähigen Kosten der vorangegangenen Programmperiode 2007 – 2013 präzisiert. Änderungen ergaben sich – mit Ausnahme der Anerkennung von Betriebsvereinbarungen und begünstigten internen Entlohnungsschemata – keine. Die Anforderungen in Bezug auf eine ordnungsgemäße Abrechnung wurden auch in der Programmperiode 2007 bis 2013 bereits angewandt und finden sich in den Vorgängerversionen des FLC-Handbuches auch wieder.

10 Wie werden Aliquotierungsschlüssel für anteilige Kosten ermittelt?

Gemäß Artikel 67 Abs 1 lit a können Zuschüsse nur gewährt werden für, wenn die Kosten tatsächlich entstanden und gezahlt wurden.

Gemäß Artikel 125 Abs 4 lit a muss die Verwaltungsbehörde überprüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben vorgenommen wurden und ob diese den anwendbaren Rechtsvorschriften, dem operationellen Programm und den Bedingungen für die Unterstützung des Vorhabens genügen;

Diese Bestimmungen gelten auch für indirekte Kosten. Daher kann wie bei den Personalkosten während der Projektlaufzeit mit Soll-Werten gearbeitet werden. Allerdings ist spätestens bei der Endabrechnung eine Aufrollung mit den Ist-Werten (tatsächlich entstandene Kosten!) vorzunehmen.

Mehr zu den Aliquotierungsschlüsseln finden sie auch unter: Zuschussfähige Kosten; <http://www.esf.at/esf/service/rechtlicher-und-strategischer-rahmen/> .