



EUROPÄISCHE UNION
EUROPÄISCHER SOZIALFONDS

ESF IN BAYERN
WIR INVESTIEREN IN MENSCHEN

Bayerisches Staatsministerium für
Familie, Arbeit und Soziales



Leitfaden für Vor-Ort- Kontrollen während der Covid-19-Pandemie

nach Art. 125 Abs. 5 Buchst. b)
VO (EU) Nr. 1303/2013

1. Allgemeines

Im Rahmen des Vollzugs des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) sind vorläufige Kontaktbeschränkung und verschiedene Schließungen anlässlich der Corona-Pandemie verfügt worden.

Dieser Leitfaden dient während der Covid-19-Pandemie zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die im Rahmen der Prüfungen nach Art. 125 Abs. 5 Buchst. b) VO (EU) Nr. 1303/2013 vorgenommen werden. Er gilt von 20. Mai 2020 solange bis die Kontaktbeschränkungen außer Kraft treten. Danach gelten die bisherigen Leitlinien automatisch wieder.

Unter diesen Aspekten ist die persönliche Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach Art. 125 Abs. 5 Buchst. b) VO (EU) 1303/2012 aufgrund der Rechtslage derzeit nicht umsetzbar.

Dabei wird jeder Bürger angehalten, die physischen und sozialen Kontakte zu anderen Menschen auf ein nötiges Minimum zu reduzieren.

Nähere Angaben zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen sind unter 4. Festgehalten.

Der Leitfaden regelt die Grundlagen über Zuständigkeiten, Auswahlkriterien, Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen und Folgemaßnahmen.

Die Verwaltungsbehörde

- ▶ delegierte in der Vereinbarung zur Durchführung des Operationellen Programms 2014 – 2020 (Zwischenschaltungsvereinbarung) die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen an die Zwischengeschalteten Stellen auf Ressortebene und im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration an das Zentrum Bayern Familie und Soziales.
- ▶
- ▶ behält die Gesamtverantwortung. Sie trifft die Auswahl der durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen. Sie regelt die Durchführung und hat sich hinreichende Gewähr zu verschaffen, dass die Aufgaben ordnungsgemäß ausgeführt werden. Diese Verantwortung behalten auch die Zwischengeschalteten Stellen auf ministerieller Ebene für ihre jeweiligen Bereiche.

Es gibt zwei Typen von Vor-Ort-Kontrollen: Anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen und regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen.

1.1 Anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen sind durchzuführen:

- ▶ bei Unregelmäßigkeiten und bei Verdacht von Unregelmäßigkeiten
- ▶ bei Prüffeststellungen Dritter (z. B.: Bayerischer Oberster Rechnungshof, Europäischer Rechnungshof, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung OLAF; Prüfbehörde), die nicht im Rahmen des Verwaltungsverfahrens erledigt werden können
- ▶ als Follow-up zur Erledigungsüberprüfung infolge einer vorangegangenen Vor-Ort-Kontrolle

- ▶ auf Anweisung der Verwaltungsbehörde, sofern sich nicht unerhebliche Anhaltspunkte für eine Störung der Projektabwicklung ergeben haben.

Anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen sind unabhängig von der Quote unverzüglich durchzuführen. Sie erfolgen in der Regel unangekündigt.

1.2 Regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen werden systematisch nach einem Kontrollplan durchgeführt.

Dazu wird ein methodischer Prüfplan erstellt, welcher stringent durchzuprüfen ist. Diese Stringenz ist von großer Wichtigkeit für die Erfüllung der Berichtserstattungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission.

2. Zuständigkeiten

Die Verwaltungsbehörde regelt die Methoden, die Inhalte, die Auswahlkriterien der Vor-Ort-Kontrollen und trifft die tatsächliche Auswahl.

Zuständig für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen ist grundsätzlich die zwischengeschaltete Stelle auf Ressortebene und im Bereich des StMAS das Zentrum Bayern Familie und Soziales. Die Ressorts können diese Teilaufgaben mit Zustimmung der Verwaltungsbehörde an nachgeordnete zwischengeschaltete Stellen / Bewilligungsstellen weiterdelegieren. Die Inhalte dieses Leitfadens und die Prüfliste sind dabei verbindlich.

Es ist darauf zu achten, dass zwischen Einheiten, die Bewilligungen erteilen und solchen Einheiten, die die Vor-Ort-Kontrollen durchführen, soweit möglich eine angemessene Trennung der Aufgaben eingehalten wird.

Der Verwaltungsbehörde werden die Berichte der Vor-Ort-Kontrollen übermittelt.

Sie überprüft die Berichte, nimmt die erstellten Prüfberichte an, ordnet ggf. ihrerseits Follow-up-Kontrollen oder weitere zu ergreifende Maßnahmen an und nimmt Qualitätskontrollen der durchgeführten Prüfmaßnahmen vor.

Regelmäßige Vor-Ort-Prüfungen sollen generell angekündigt werden, damit die Mitarbeiter, die Unterlagen und die Teilnehmer von Projekten während der Prüfung verfügbar sind. Eine Ankündigung 14 Tage im Voraus ist angemessen.

Rechtlicher Rahmen

Rechtliche Grundlagen sind insbesondere:

- ▶ die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die Strukturfonds und die Leitlinien der EU-KOM¹,
- ▶ die Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 über den Europäischen Sozialfonds,
- ▶ delegierte Rechtsakte aufgrund Art. 149 VO (EU) 1303/2013 und Durchführungsrechtsakte zur Regelung von Spezifikationen,
- ▶ das Operationelle ESF-Programm „**Perspektiven in Bayern – Perspektiven in Europa**“ in der jeweiligen Fassung und der Genehmigung durch die Europäische Kommission,
- ▶ die nationalen Bestimmungen, insbesondere die Bayerische Haushaltsordnung.

Die Leitlinien werden nach Maßgabe der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung und der dort beschriebenen Geschäftsbereiche in der jeweils gültigen Fassung ausgeführt.

Die Leitlinie ist für die gesamte Laufzeit des Operationellen Programms „Perspektiven in Bayern – Perspektiven in Europa“ gültig. Sie gilt wegen der Retroaktivität des Operationellen Programms ab 01.01.2014 und bis zur endgültigen Abwicklung des Operationellen Programms der Förderperiode 2014 – 2020.

¹ Guidance for Member States and Programme Authorities
Management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds, the Cohesion Fund and the EMFF for the 2014- 2020 programming period

3. Auswahl der zu prüfenden Projekte

Die Auswahlkriterien werden von der Verwaltungsbehörde aufgestellt, regelmäßig überprüft und können jährlich festgelegt werden². Die Projekte für die Vor-Ort-Kontrollen werden nach Zufallsstichprobe ausgewählt. Jedes Projekt muss grundsätzlich ausgewählt werden können. Anlassbezogene Kontrollen bleiben unberührt. Ausgewählt werden können alle Projekte, die mindestens eine Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn (entweder im Einzelfall oder generell) erhalten haben³.

Die zu überprüfenden Projekte werden in verschiedene Risikogruppen aufgeteilt.

- ▶ **Geringes Risiko:** Bei Förderaktionen, die eine große Anzahl kleiner Vorhaben unter 8.000,00 EUR öffentlicher Unterstützung (Art. 125 Abs. V VO (EU) 1303/ 2013) umfassen, reichen Unterlagenprüfungen im Verwaltungsverfahren in der Regel aus, um ein hohes Maß an Sicherheit zu erlangen. Sie haben in der Regel nur ein sehr geringes Risiko.
Sie sind durch risikoangemessene Vor-Ort-Kontrollen zu ergänzen, sofern begründete Annahmen bestehen, die eine andere Risikoeinschätzung (z.B. Erhöhung der Fehlerquote, Auftauchen typischer oder erheblicher Fehler) bedingen.
- ▶ **Durchschnittliches Risiko:** Alle anderen Projekte erhalten bis je 50.000 EUR Gesamtkosten einen Multiplikationsfaktor. Ein Projekt mit Gesamtkosten von 250.000 EUR Summe hat demnach die 5 –fache Chance ausgewählt zu werden, da es 5 Mal im Auswahlpool enthalten ist. Damit wird das höhere Risiko von Projekten mit steigender Gesamtkostensumme berücksichtigt. Aus der Gesamtheit dieser Projekte wird eine Zufallsstichprobe gezogen. Eine Auswahl eines Projekts erfolgt pro Auswahlverfahren nur einmal.
- ▶ **Höheres Risiko:** In der Förderperiode 2007 – 2013 wurden in Bayern 57 „innovative Projekte“ durchgeführt. Sie hatten und haben, da sie neue Inhalte oder Methoden erproben, generell ein höheres Risiko als Standardprojekte, die innerhalb bekannter Umstände oder Bedingungen durchgeführt werden. In der Förderperiode 2014 – 2020 wird aus den innovativen Projekten jährlich eine eigene Teilgesamtheit gebildet und eine Vollerhebung durchgeführt. Die Quote der zu prüfenden innovativen Projekte wird auf die allgemeine Prüfquote nicht angerechnet.
- ▶ Projekte der Aktion 6 sind in ihren Inhalten individuell und entziehen sich einer einheitlichen Risikobetrachtung. Es wird deshalb eine Vollerhebung durchgeführt.

² So werden im Bereich der Überbetrieblichen Lehrunterweisung nach den internen Arbeitsgrundsätzen zur Förderung der überbetrieblichen Ausbildung im Handwerk im 2. bis 4. Ausbildungsjahr (Fachstufe) – Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung (ÜLU) – mit Landes- und ESF-Mitteln – Stand: April 2015 – Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Die Kontrolle erfolgt in Anlehnung an die VOK nach diesen Leitlinien. Über die Ergebnisse wird an die Verwaltungsbehörde zur Bestimmung der Risikoeinschätzung einmal jährlich berichtet.

³ Dies ist erforderlich, weil in einigen Förderbereichen generell vorzeitige Maßnahmenbeginne erteilt sind und in anderen Bereichen die Bewilligungsverfahren nicht selten geraume Zeit beanspruchen.

- ▶ Die Quote der Stichprobe (außerhalb der Vollerhebung) beträgt in der Regel mindestens 10 Prozent der Projekte im gesamten Förderzeitraum bezogen auf jede Förderaktion und jede darin enthaltene Unteraktion. Unberücksichtigt bleibt hierbei die Quote der zu prüfenden innovativen Vorhaben. Dabei wird aufgrund der langen Laufzeit von innovativen Projekten eine Ziehungspause von bis zu einem Jahr eingehalten. Dadurch kann eine unproportionierte Verteilung der Vor-Ort-Kontrollen innerhalb der Gesamtlaufzeit vermieden werden. Die Begrenzung der Prüfungsdichte wird bei allen Vorhaben auf bis zu zwei Vor-Ort-Kontrollen je Vorhaben festgelegt, falls keine Anlässe für weitere Kontrollen bestehen.
- ▶ Diese Prüfquote kann für einzelne Unteraktionen unterschritten werden, soweit das Zurückbleiben hinter der Prüfquote durch eine Übererfüllung der Prüfquote in einer anderen Unteraktion der gleichen Aktion kompensiert wird und dies aus sachlichen Gründen (insbesondere aufgrund unterschiedlicher Risikolagen in den betroffenen Unteraktionen) gerechtfertigt ist. Dies ist im Konzept zur Auswahl der zu prüfenden Projekte darzustellen und mit der Verwaltungsbehörde abzustimmen.

Die Vor-Ort-Kontrollen sind zeitlich über den gesamten Förderzeitraum möglichst gleich-mäßig bezogen auf die jeweilige aktuelle Anzahl der Projekte zu verteilen.

Die Auswahl erfolgt aus allen laufenden Projekten mindestens einmal jährlich zu einem vereinbarten Stichtag durch die Verwaltungsbehörde. Der Stichtag ist gegebenenfalls an die Besonderheiten der Förderaktion anzupassen.

Es wird hierbei eine jährliche Grundgesamtheit erstellt und in periodischer Form durch mindestens zwei ergänzende Überprüfungen der hinzukommenden Vorhaben erweitert. Somit wird gewährleistet, dass auch neu begonnene Vorhaben im selben Jahr noch berücksichtigt werden.

Bei den Aktionen innerhalb des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (StMUK) werden die jährlichen Stichproben im Januar gezogen und bis Ende Juni als Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Diese Terminierung wird durch den zeitlichen Ablauf der Schulklassen begründet. Die Stichprobenziehung beträgt hierbei fünf Prozent.

Die gesamte Stichprobenauswahl ist in einer Projektliste, die die Methodiken belegt, darzustellen. Grundlage für die Auswahl bilden in der Regel all diejenigen Projekte, die in der auf den Stichtag folgenden Zeit noch 2 Monate lang durchgeführt werden. Bereits zum Stichtag abgeschlossene Projekte sind nicht mehr in die Auswahllisten aufzunehmen. Der zur Auswahl zugrundeliegende Stichtag ist im Rahmen des Konzeptes zu fixieren.

Projekte welche bereits geprüft wurden und durch die Zufallsstichprobe im Folgejahr erneut in die Auswahl fallen, können aus der Auswahl herausgenommen werden. Die Projektliste der vorzunehmenden Vor-Ort-Kontrollen wird von der Verwaltungsbehörde gezogen und unverzüglich den zwischengeschalteten Stellen zur Verfügung gestellt. Hierdurch wird gewährleistet, dass die Auswahlverfahren inhaltlich und zeitlich einheitlich durchgeführt werden. Dies dient der Risikoprävention und der Sicherstellung der Prüfquote.

4. Inhalt und Umsetzung der Prüfung während der COVID-19-Pandemie

Wenn eine spätere Durchführung der VOK z.B. wegen des Projektablaufs nicht mehr möglich ist, sind die unten beschriebenen Möglichkeiten zur Durchführung während der Covid-19-Pandemie so weit wie möglich auszuschöpfen.

Es können zur Durchführung der Prüfung entsprechende Akten und Unterlagen angefordert werden.

Für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen sollen Telefoninterviews, Besprechungen mit anderen elektronischen Mitteln (z.B. sofern sinnvoll mit Videokonferenzen) oder Aktenübermittlungen während der Kontaktbeschränkungen durchgeführt werden. Für die Bereiche Belegführungen sind Telefon- oder Videokonferenzen allerdings ungeeignet.

Die Vor-Ort-Kontrollen sind während der Laufzeit der Projekte zu absolvieren und können nur dann gezählt werden. Ausnahmen bedürfen einer sachlichen Begründung und der Genehmigung durch die Verwaltungsbehörde.

Sie beinhalten die Überprüfung administrativer, finanzieller, technischer und physischer Aspekte der Projektdurchführung. Inhaltlich erstrecken sich die Prüfungen nach Art. 125 Abs. 4 Unterabsatz 1 VO (EU) 1303/2013 insbesondere darauf, dass

- ▶ die zu finanzierenden Vorhaben nach den für das operationelle Programm geltenden Kriterien durchgeführt werden
- ▶ die Durchführung der Projekte stets den geltenden gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprach/entspricht
- ▶ die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen tatsächlich geliefert bzw. erbracht wurden
- ▶ die in Rechnung gestellten Ausgaben tatsächlich erbracht wurden und der Richtigkeit entsprechen.

Sie betreffen weiter:

- ▶ technische Angaben
- ▶ durchführende Verwaltungseinheit
- ▶ Anlass der Prüfung u. angewandte Auswahl
- ▶ Umfang, Verlauf und Ergebnis der Prüfung
- ▶ Prüfung der Buchhaltung
- ▶ Prüfung von Kostenpositionen⁴
- ▶ Prüfung von Pauschalen

⁴ Da viele Träger nur eine Gesamtverwendungsabrechnung durchführen, können häufig keine von der Verwaltung getätigten Auszahlungen geprüft werden. In solchen Fällen muss sich die VOK auf die Buchhaltung und die Belegführung konzentrieren.

- ▶ Prüfung von Beihilferegelungen, soweit in der tatsächlichen Kontrolle möglich⁵
- ▶ Prüfung von Querschnittsthemen
- ▶ Beanstandungen und Empfehlungen
- ▶ Ggf. Meldung von meldepflichtigen Unregelmäßigkeiten
- ▶ Darstellung nicht meldepflichtiger Unregelmäßigkeiten
- ▶ statistische Angaben in der Datenbank (Stammlätter)
- ▶ Maßnahmen, die zur Beseitigung vorgefundener Abweichungen getroffen werden
- ▶ Follow-up Prüfung (d.h. erneute Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle)
- ▶ Verfügungen zur Korrektur

Einzelheiten ergeben sich aus dem Prüfprotokoll, welches während den Kontaktbeschränkungen zu verwenden ist.

Werden während der Vor-Ort-Kontrolle Feststellungen getroffen, wird die Prüfung erweitert und der tatsächliche Umfang der Abweichungen - sofern möglich - während der Vor-Ort-Kontrolle, gesondert im Verwaltungsverfahren oder in einer weiteren Follow-up Prüfung festgestellt. Einzelheiten werden im Prüfprotokoll festgelegt.

Eine Kombination einer Vor-Ort-Kontrolle mit anderen Aufgaben des Verwaltungsverfahrens, beispielsweise

- ▶ Arbeiten, die im Zusammenhang mit der Erteilung des Bewilligungsbescheides,
- ▶ Erstattungsanträgen oder
- ▶ Verwendungsnachweisen anfallen,

ist nicht zulässig, soweit hierdurch der erforderliche Prüfumfang und die erforderliche Prüfdichte der Verwaltungsprüfung einerseits und der Vor-Ort-Kontrolle andererseits unterschritten werden würde.

⁵ Die Beurteilung von Beihilfefragen umfasst nahezu ausschließlich Rechtsfragen. Sie werden regelmäßig im Bewilligungsverfahren geklärt.

5. Dokumentation der Vor-Ort-Kontrolle

Über jede Vor-Ort-Kontrolle wird ein „Prüfprotokoll“ erstellt (vgl. Anlage). Das Prüfprotokoll ist in ESF Bavaria 2014 hochzuladen. In ESF Bavaria 2014 sind der Vollzug, die Ergebnisse der VOK, die erforderlichen Maßnahmen zur Korrektur unverzüglich einzutragen. Zudem ist die (ggf. spätere) Erledigung in den Report „Vor-Ort-Kontrolle“ einzutragen.

6. Weiteres Vorgehen nach Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle

Die zwischengeschaltete Stelle auf nachgeordneter Ebene, die die Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt hat, informiert das zuständige StMAS-Förderreferat, die zwischengeschaltete Stelle auf Ressortebene mit Abdruck des Prüfprotokolls und ggf. seiner/ ihrer Stellungnahme.

Bei Feststellungen sind die erforderlichen Maßnahmen zur Korrektur von der zwischengeschalteten Stelle auf nachgeordneter Ebene einzuleiten und durchzuführen.

Die Verwaltungsbehörde erhält einen Abdruck des Prüfprotokolls zusammen mit der Stellungnahme der zwischengeschalteten Stelle auf Ressortebene oder des zuständigen StMAS-Förderreferats.

Sonderfall: Die Verwaltungsbehörde ist sofort von der zwischengeschalteten Stelle auf nachgeordneter Ebene zu informieren, wenn Unregelmäßigkeiten oder der Verdacht solcher Unregelmäßigkeiten festgestellt werden oder wenn eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gesichert erscheint.

Korrekturen:

Die zwischengeschaltete Stelle auf Ressortebene bzw. das jeweils zuständige StMAS-Förderreferat prüfen und gewährleisten, dass die im Rahmen der Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle getroffenen Feststellungen durch die erforderlichen Maßnahmen zur Korrektur unverzüglich aufgearbeitet werden.

Die Stellungnahme der zwischengeschalteten Stelle auf Ressortebene bzw. des jeweils zuständigen StMAS-Förderreferats beinhaltet eine Bewertung der Ergebnisse und einzelnen Feststellungen, der Maßnahmen für die Durchführung eventuell erforderlicher Korrekturmaßnahmen oder weiterer Follow-up Prüfungen.

Ein Erledigungsvermerk über getroffene Korrekturmaßnahmen oder Follow-up Prüfungen ist abschließend an die Verwaltungsbehörde zu übersenden.

Finanzrelevante Prüffeststellungen sind durch Rückforderung zu korrigieren. Eine Verrechnung mit Ansprüchen aus Erstattungs- oder weiteren Verwendungsnachweisen ist nicht möglich.

Halbjährliche Berichtsliste

Der Verwaltungsbehörde ESF in Bayern ist zudem halbjährlich verpflichtet (Stichtag: 30.06. bzw. 31.12.) für alle (auch bereits durchgeführten) Vor-Ort-Kontrollen eine „Berichtsliste zu Vor-Ort-Kontrollen“ in Excel-Form zu übersenden, aus der u. a. ersichtlich ist

- ▶ der Zeitpunkt der durchgeführten Prüfung
- ▶ die Feststellungen aus dem Report ESF-Bavaria 2014
- ▶ welche Maßnahmen aufgrund der Vor-Ort-Kontrolle erforderlich wurden
- ▶ Zeitpunkt und Tatsachen der Erledigung von Maßnahmen.
- ▶ Die Verwaltungsbehörde informiert über die Ergebnisse die Prüfbehörde und die Bescheinigungsbehörde.

Sollte eine Prüffeststellung zu diesem Zeitpunkt noch nicht erledigt worden sein, ist in der „Berichtsliste zur Vor-Ort-Kontrolle“ dazu Stellung zu nehmen, wie das weitere Vorgehen erfolgen wird. Dies ist durch die zuständige zwischengeschaltete Stelle auf Ressortebene bzw. das jeweils zuständige Förderreferat im StMAS zu überwachen.

Die „Berichtsliste zur Vor-Ort-Kontrolle“ ist einheitlich zu verwenden.

Sie ist der Verwaltungsbehörde über die zuständige zwischengeschaltete Stelle auf Ressortebene bzw. das jeweils zuständige Förderreferat spätestens 3 Wochen nach den oben genannten Stichtagen zu übersenden.

Hiervon erhalten Prüfbehörde ESF in Bayern und Bescheinigungsbehörde ESF in Bayern einen Abdruck.

Die Liste enthält auch alle Vor-Ort-Kontrollen, die bis zum Stichtag durchgeführt wurden, auch wenn das Prüfprotokoll bisher nicht fertig gestellt werden konnte.

München, 18. Mai 2020

Verwaltungsbehörde ESF Bayern