

Christine Wienand, Michael Kretzschmar

## Trennung von Beratungstätigkeit und Zahlstellenfunktion

Der „Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EGFL) und der „Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) bilden die Förderschwerpunkte im Bereich der Landwirtschaft und der ländlichen Räume. Für die Inanspruchnahme von Mitteln aus diesen beiden EU-Fonds wurden besondere Regeln aufgestellt, um finanzielle Risiken für die genannten Fonds möglichst auszuschließen. Ein Großteil dieser Regeln befasst sich mit dem Verwaltungs- und Kontrollsystem (z.B. im Bereich InVeKoS), ein anderer Bereich betrifft den organisatorischen Bereich. Ausgaben zu Lasten der beiden EU-Fonds dürfen ausschließlich von einer sogenannten zugelassenen „Zahlstelle“ getätigt werden.

**Für die Inanspruchnahme von Mitteln aus den EU-Fonds EGFL und ELER gelten besondere Regeln. Sie sollen Interessenskonflikte vermeiden und Betrug verhindern.**

**In den Verordnungen wird mehrmals die Funktionstrennung der einzelnen Zahlstellenfunktionen betont.**

### Die Zahlstelle

Die EU-Vorschriften regeln insbesondere den organisatorischen Aufbau der Zahlstelle, die Anforderungen an das Personal, die Vorgaben zur IT-Sicherheit und die Organisatorische Trennung bestimmter Zahlstellenfunktionen. Dabei wird auch die Vermeidung von Interessenskonflikten und die Betrugsbekämpfung stark betont.

### Wer gehört zur Zahlstelle?

Zur Zahlstelle gehören Dienststellen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten, die für die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben des EGFL und des ELER zuständig sind. Damit gehören alle Personen zur EU-Zahlstelle, die sogenannte Zahlstellenaufgaben wahrnehmen. Dies umfasst – vereinfacht ausgedrückt - alle Aufgaben von der Antragsannahme bis zur Auszahlung der Fördermittel und damit insbesondere die Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen.

Zur Zahlstelle gehören somit im Prinzip alle Personen, die innerhalb der Förderverfahren Aufgaben wahrnehmen, die für die Prüfung, Kontrolle, Auszahlung und Verbuchung der Förderansprüche aus Seiten der Verwaltung tätig sind.

Die Zahlstelle umfasst somit (je nach Fördermaßnahme) insbesondere die Regierungspräsidien, das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGL), die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt (FVA), die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) sowie die Landratsämter bzw. Bürgermeisteräm-

ter der Stadtkreise, aber auch Personen innerhalb der Fachreferate und im Bereiche des Haushalts im MLR.

Leiterin der Zahlstelle in Baden-Württemberg ist Frau Ministerialdirektorin Grit Puchan. Für die Steuerung und die Koordination im Land ist die „SEU“ als Stabsstelle eingerichtet worden. Die Stabsstelle Interner Revisionsdienst für EU-Maßnahmen (SIR) ist eine unabhängige Prüfinstanz innerhalb der Zahlstelle, die die Leiterin bei der Bewertung des Verwaltungs- und Kontrollregimes bei den einzelnen Fördermaßnahmen unterstützt. Zugelassen wird die Zahlstelle durch die Stabsstelle der zuständigen Behörde (SZB).

Alle tragen damit in ihrem Aufgabenbereich dazu bei, die korrekte und möglichst fehlerfreie Auszahlung der EU-Fördermittel zu gewährleisten um somit ein finanzielles Risiko für die beiden EU-Fonds nach Möglichkeit auszuschließen.

### Wozu dient die strikte Aufgabentrennung?

In den einschlägigen Verordnungstexten wird an zahlreichen Stellen die Funktionstrennung der einzelnen Zahlstellenfunktionen betont (hier insb. die Anlage 1 zur VO (EU) Nr. 907/2014). Hierdurch soll sichergestellt werden, dass eine Umgehung der Kontrollinstanzen z.B. durch Korruption, Bestechung und Vetternwirtschaft ausgeschlossen ist. Andererseits sollen Interessenskonflikte ausgeschlossen werden. Diese sind zum Teil offenkundig, wenn es um Angehörige geht, andererseits kann aber z.B. auch ein Interessenskon-

flikt vorliegen, wenn ein Vorgesetzter unterschiedliche Zahlstellenfunktionen in seinem Bereich verantwortet. Diese vorgesetzte Person müsste sich dann im Ergebnis „selbst überprüfen“. Daher schreiben die Regeln zur Zahlstelle nicht nur eine personelle sondern auch organisatorische Trennung der Zahlstellenfunktionen vor.

### Wo kommt nun die Beratung ins Spiel?

Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 legt fest, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass eine eindeutige Unterscheidung zwischen Beratung und Kontrollen gegeben ist. Dies bedeutet, dass die Beratung in einer anderen Organisationseinheit als die Kontrollen angesiedelt sein muss und durch eine andere Person als die für die Kontrollen zuständige durchzuführen ist.

Die Beratung nimmt eine Sonderrolle ein. Beratungstätigkeiten sind in der Regel keine Zahlstellenaufgaben. Dennoch ist es im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenskonflikten klar, warum es sinnvoll ist, Beratung und Zahlstellenaufgaben strikt zu trennen. Die Erläuterung Ziffer 12 zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 führt dazu aus:

**„Aufgrund des Wesens der Beratungstätigkeit ist es angebracht, die dabei gewonnenen Informationen als vertraulich zu behandeln, außer in Fällen schwerer Verstöße gegen Unions- oder einzelstaatliches Recht.“**

Die Trennung hat somit zwei Schutzrichtungen. Zum einen sollen Interessenskonflikte vermieden werden. Eine intensive Beratung eines Betriebs führt dazu, dass der Berater bzw. die Beraterin Detailkenntnisse des Betriebs gewinnen. Darunter könnten aber auch Verstöße gegen Förderauflagen oder fachrechtliche Vorgaben sein, die bei einer Kontrolle gegebenenfalls zu Kürzungen und Sanktionen (z.B. CC-Sanktionen) führen würden. Für die Berater wäre es dann unmöglich, diese Verstöße im Falle einer Kontrolle unbefangen zu behandeln und zu ahnden.

Andererseits würde ein Betrieb sich erst gar nicht auf eine Beratung einlassen, wenn der Betrieb befürchten müsste, dass die nötige Offenheit zu einem späteren Zeitpunkt zu Kürzungen und Sank-

tionen führen würde. Dieses Dilemma betrifft nicht nur die beratenden Personen sondern auch die Vorgesetzten, wenn sie im Rahmen ihrer Vorgesetztenfunktion Detailkenntnisse erlangen.

Somit ermöglicht die strikte organisatorische Trennung zwischen Zahlstellenaufgaben und Beratung einerseits die Beratung, andererseits ist sie eine Spezialregelung, die die Vermeidung von Interessenskonflikten bei Zahlstellenaufgaben zum Inhalt hat.

Aus dem Genannten ergibt sich aber, dass nicht jede Information die den Zuwendungsempfängern gegeben wird zugleich einen Konflikt auslöst. Allgemeine Fragen (auch z.B. zum Förderantrag) begründen noch keine besondere Nähe zum Betrieb und lösen diesen Interessenskonflikt noch nicht aus. Daher wird nur die Beratung unter das „Trennungsgebot“ gefasst, die diese Nähe zum Betrieb (also ein Vertrauensverhältnis) erforderlich macht. Diese Beratungstätigkeit wird mit „advice“ bezeichnet.

### Umsetzung

Damit die Funktionstrennung umgesetzt wird, hat die SEU den sogenannten Zahlstellenerlass mit allen wesentlichen Informationen und Vorgaben an die betroffenen Behörden versandt. Hierdurch soll insbesondere die Trennung der Zahlstellenfunktionen und der Beratung „advice“ sichergestellt werden.

Damit im Falle einer Prüfung durch die Kommission die Trennung auch nachgewiesen werden kann, müssen für alle Personen mit Zahlstellenfunktionen individuelle Tätigkeitsbeschreibungen erstellt werden. Die einzelnen Funktionen müssen aus dem Geschäftsverteilungsplan heraus ersichtlich sein, wodurch die Funktionstrennung nach außen dokumentiert wird. Zudem ist auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten. Auch bei Führungsfunktionen ist die funktionale bzw. organisatorische Trennung einzuhalten.

Aufgrund der Komplexität der Vorgaben ist es vielen Kolleginnen und Kollegen oftmals nicht auf den ersten Blick klar, welchen Sinn diese Vorgaben haben.

Wir hoffen, dass wir mit diesem Artikel dazu beitragen können, das Verständnis hierfür zu erhöhen. ■

**Beratung und Kontrolle müssen zwingend in verschiedenen Organisationseinheiten durchgeführt werden.**

**Das Trennungsgebot trifft nicht zu, wenn es lediglich um allgemeine Fragen geht, die keine besondere Nähe zum Betrieb erfordern.**

**Christine Wienand  
MLR Stuttgart  
Tel. 0711/ 126-2018  
christine.wienand@mlr.  
bwl.de**



**Michael Kretzschmar  
MLR Stuttgart  
Tel. 0711/ 126-2062  
michael.kretzschmar@  
mlr.bwl.de**