



KdK, Prinzenstr. 4, 37073 Göttingen
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten
Herrn U Slomke
Postfach 14 02 70
53107 Bonn

vorab per Fax: 0228-529-4262

22. Mai 2003

Konferenz der Kontrollstellen
für den Ökologischen Landbau e.V.
Prinzenstr. 4
37073 Göttingen

Befristung der Zulassung privater Kontrollstellen

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Slomke,

zur Frage, ob und aus welchen Gründen private Kontrollstellen für ihre Tätigkeit im gemeinschaftsrechtlichen Kontrollsystem für den ökologischen Landbau nach der EU-Verordnung 2092/91 befristet zugelassen werden sollen oder bessere rechtliche und sachliche Gründe dafür sprechen, keine Befristung vorzunehmen, möchten wir wie folgt Stellung beziehen:

(1)

Die Befristung soll das Ende der Wirksamkeit des Verwaltungsakts auf einen bestimmten Termin festlegen. § 36 Abs. 1 der Verwaltungsverfahrensgesetze sieht vor, dass ein Verwaltungsakt „nach pflichtgemäßem Ermessen“ mit einer Befristung (Nr. 1) oder dem Vorbehalt des Widerrufs (Nr. 3) erlassen werden darf. Der Widerrufsvorbehalt ist eine besondere Form der auflösenden Bedingung. Der von der Behörde erklärte Widerruf führt das Ende der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes herbei. Ein Widerrufsvorbehalt weist den Adressaten auf die Möglichkeit des Endes der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes durch späteren Widerruf hin, so wie die Befristung dem Adressaten das sichere Ende der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes mitteilt. Beide schließen damit die Entstehung schutzwürdigen Vertrauens aus.

Telefon

0551/58657

Telefax

0551/58774

E-Mail

postmaster@oeko-kontrollstellen.de

Internet

<http://www.oeko-kontrollstellen.de>

Vorstand

G. Blodig, BIOZERT
Dr. J. Neuendorff, GfRS
M. Rombach, Prüfverein

Bankverbindung

Raiffeisen-Volksbank Augsburg
Kto. Nr. 101 41 10
BLZ 720 601 00

(2)

Aus gerade diesem Grund sind dem pflichtgemäßen Ermessen bei der Entschließung zum Gebrauch der beiden Nebenbestimmungen enge Grenzen gesetzt: „Eben deshalb sind aber an den Erlass eines Widerrufsvorbehalts (und entsprechend an die Befristung, Anm. d. Unterz.) strenge Anforderungen zu stellen“ (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, München 2002, § 12 Nebenbestimmungen, RdNr. 7).

(3)

Die privaten Kontrollstellen werden als sachverständige Dienstleister tätig, die in einem gesetzlichen Rahmen Leistungen erbringen. Es handelt sich um Unternehmen, die Artikel 12 Grundgesetz vor Eingriffen des Staates in Ausübung ihrer Tätigkeit durch die grundrechtliche Gewährleistung der Berufs- und Gewerbefreiheit geschützt sind. Die EU-Ökolandbau-VO überlässt es den Mitgliedsstaaten, zu entscheiden, wie das gemeinschaftsrechtliche Kontrollsystem für den ökologischen Landbau jeweils bei ihnen implementiert wird. Durch das Ökolandbau-Gesetz vom Juli 2002 hat Deutschland sich für ein Kontrollsystem entschieden, für das Kontrollstellen nach § 3 auf Antrag zugelassen werden, die gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes die Anforderungen der EU-Ökolandbau-VO erfüllen, die ordnungsgemäße Durchführung sichergestellt ist, die Zulassungsgebühren entrichtet worden sind und eine Niederlassung im Inland vorhanden ist. Eine Bedarfsprüfung sieht das Gesetz nicht vor. Damit ist dem grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit Genüge getan. Jeder, der eine Kontrollstelle betreiben möchte, hat einen Anspruch auf Zulassung, wenn er eine geeignete personelle, sachliche und organisatorische Ausstattung für den anvisierten Tätigkeitsbereich nachweist. Die Entscheidung über einen Zulassungsantrag ist eine gebundene Entscheidung. Ein Verweigerungsermessen ist der Behörde nicht eröffnet.

(4)

Damit ist der Fall gegeben, dass die Zulassungsgründe den Rücknahme- und Widerrufsgründen entsprechen, denn wenn ein Anspruch auf Zulassung besteht, besteht ein Anspruch darauf, dass die Rücknahme oder der Widerruf nur bei einem Abweichen der Praxis der Kontrollstelle von den gesetzlichen Vorgaben erfolgt. Wenn nun aber ein Anspruch auf Erlass des Verwaltungsaktes besteht, kann eine Befristung nicht den Sinn haben, das Entstehen eines schutzwürdigen Vertrauens der zugelassenen Kontrollstelle auf den Fortbestand ihrer Zulassung zu verhindern.

(5)

Wenn ein Antragsteller nachweist, dass die Voraussetzungen für die Zulassung als Kontrollstelle vorliegen, darf der Verwaltungsakt, der den Rechtsanspruch umsetzt, nicht mit Nebenbestimmungen versehen werden, die verhindern, dass dem Rechtsanspruch Genüge getan

wird: „Liegen die Voraussetzungen des Verwaltungsaktes unzweifelhaft vor, befürchtet die Behörde nur, dass sie in der Zukunft entfallen werden, muss sie den Verwaltungsakt ohne Nebenbestimmungen erteilen. In diesem Fall ist sie auf den Widerruf nach § 49 beschränkt“ (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 5. Auflage, München 1998, § 36, RdNr. 68). Die Kommentierung von Stelkens verweist auf BVerwGE 60, 269, 274.

(6)

Die Rechtsprechung und die Kommentarliteratur gehen einhellig davon aus, dass Befristungen nur bei Ermessensverwaltungsakten zulässig sind und nicht bei Akten, auf die der Betroffene einen Rechtsanspruch hat. Es soll hier aber auch die Meinung, die offenbar niemand in der Literatur vertritt, erörtert werden, ob nicht auch bei einem gebundenen Verwaltungsakt eine Befristung Gegenstand der Ausübung des Ermessens der Behörde sein kann, denn sie könnte überlegen, ob sie nicht im Wissen, dass es sich um gebundene Verwaltungsakte handelt, Kettenverwaltungsakte aussprechen könnte. In der Verwaltungslehre wird der „Kettenverwaltungsakt“ als ein System aufeinander folgender, jeweils befristeter Verwaltungsakte beschrieben und als Instrument, das die Behörde „insbesondere bei Sachverhalten“ in Erwägung ziehen kann, „die sich erfahrungsgemäß schnell wandeln können“, so dass die Befristung ein sachdienliches Instrument „zur periodischen Überprüfung, ob die Voraussetzungen des Verwaltungsakts noch vorliegen“, dienen könne (vgl. bei Ausnahmegenehmigungen von Verkehrsverboten, BVerwG DVBl. 1994, 758, zitiert von Stelkens, a.a.O. RdNr. 16). Eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts München (NJW 1985, 3092) hält aus diesem Grund die Befristung bei Sonderparkerlaubnissen für zulässig. Beide Fälle sind aber mit der Lage bei den Zulassungen von Kontrollstellen im gemeinschaftsrechtlichen Kontrollsystem für den ökologischen Landbau nicht vergleichbar, denn die Kontrollstellen befinden sich mit der aufsichtsführenden Behörde in einem ständigen Informationsaustausch und sie gehen laufend Berichtspflichten nach, so dass die Behörde nicht nur laufend praktisch in der Lage ist, sondern auch in der Lage sein muss, zu beurteilen, ob die Zulassungsvoraussetzungen noch bestehen. Die Zulassungsbescheide ergehen immer mit der Verpflichtung, der Kontrollstelle wesentliche Veränderungen mitzuteilen, so dass die Zulassungsbehörde aufgrund dieser Erkenntnis über die neuen Umstände jeweils unverzüglich und nicht erst am Ende eines Befristungszeitraums entscheidet, ob die Zulassungsvoraussetzungen entfallen sind.

(7)

Es folgt, dass eine Kontrollstelle, die auf ihren Antrag eine befristete Zulassung erhält, berechtigt wäre, die Befristung als Nebenbestimmung anzugreifen. Die richtige Klageart ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die selbständige Anfechtungsklage gerichtet auf die Aufhebung der Befristung. In der Rechtsprechung wird aber auch die Verpflichtungsklage gerichtet auf Erlass des uneingeschränkten Verwaltungsaktes ohne die unselbständige

Nebenbestimmung der Befristung als zulässig angesehen (zu allem vgl. Stelkens, a.a.O. RdNr. 90). Der Anspruch auf Aufhebung einer Befristung würde sich zugunsten der Kontrollstelle insbesondere daraus ergeben, dass die Kontrollstelle ein berechtigtes Interesse an der Klarstellung der Rechtstatsache hat, dass die Behörde am Ende der Befristung nicht frei oder nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden kann, ob die Zulassung erneut erteilt wird. Das Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung der Befristung ergäbe sich alleine schon aufgrund der Unsicherheit bezüglich der Einschätzung der Rechtslage durch die Ausgangsbehörde, wie sie in der Befristung zu Tage tritt.


(8)

Abgesehen von der möglichen Verletzung der Rechte der antragstellenden Kontrollstelle bestehen Bedenken gegen den Ausspruch einer Befristung unter dem Gesichtspunkt einer routinemäßigen Überprüfung des Fortbestehens der Zulassungsvoraussetzungen auch mit Blick auf das Gebot der Einfachheit und Zweckmäßigkeit der Durchführung des Verfahrens gemäß § 10 Verwaltungsverfahrensgesetz, denn aus der Verpflichtung der Aufsichtsbehörden, das Fortbestehen der Zulassungsvoraussetzungen fortlaufend zu kontrollieren, folgt, dass dazwischengeschaltete, routinemäßige Wiederholungen der Zulassungsakte nur zu formalen, inhaltlich nicht dienenden Verwaltungsroutinen führen.

Aus diesen Gründen wird angeregt, von einer Befristung der Zulassungsbescheide für die Kontrollstellen und von einer Aufnahme eines Wiederrufsvorbehaltes abzusehen.

Im Auftrag des Vorstandes

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jochen Neuendorff