



KdK, Prinzenstr. 4, 37073 Göttingen
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (MSGV)
Herrn H. Denkert, VIII 346
Adolf-Westphal-Strasse 4
24143 Kiel

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

10. März 2003

Telefon

0551/58657

Telefax

0551/58774

E-Mail

postmaster@öko-kontrollstellen.de

Internet

<http://www.öko-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

Beleihungsverordnung Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Denkert,

ich bedanke mich für die Übermittlung des Entwurfes zur Beleihungsverordnung für das Bundesland Schleswig-Holstein. Seitens der KdK möchten wir hierzu wie folgt Stellung beziehen:

(1)

In § 1 schlägt der Entwurf einer Landesverordnung Schleswig-Holstein vom 19.02.2003 vor, dass die privaten Kontrollstellen das Kontrollverfahren nach Art. 9 der EU-Ökolandbau-Verordnung als hoheitlich Beliehene durchführen. Unseres Erachtens unterscheidet diese Regelung nicht hinreichend deutlich zwischen den Aufgaben, die im Kontrollsystem im Sinne einer sachverständigen Begutachtung und entsprechender gutachterlicher Entscheidung anstehen einerseits und den Eingriffen in die Rechtssphäre der kontrollunterworfenen Unternehmen andererseits. Die Ausführung der sachverständigen Betriebsinspektionen und der entsprechenden Entscheidungen zur Bewertung dieser Inspektionen sind typische verfahrensorientierte Zertifizierungsentscheidungen, wie sie von den einschlägigen Industrienormen beschrieben werden, so insbesondere von der europäischen Norm 45011, die nach der EU-Ökolandbau-Verordnung von den Kontrollstellen gemäß Artikel 9 Abs. 11 der EU-Ökolandbau-Verordnung zu erfüllen ist. Es passt nicht zum Sys-

tem und Gesamtbild der sachverständigen Zertifizierungsleistung der Kontrollstellen, wenn diese Leistungen durch deutsche Rechtsnorm als Staatsaufgabe qualifiziert und aufgrund dieser Qualifizierung dann die Beleihung ausgesprochen wird. In der Beleihung liegt als gedankliche Voraussetzung, dass die Ausführung auch der Betriebsinspektionen Staatsaufgabe sei. Die EU-Ökolandbau-Verordnung hat diese gesetzliche Qualifizierung ihrer Ausführung nicht als Staatsaufgabe vorgenommen. Wenn nun in Deutschland ein Bundesland sich dafür entscheiden möchte, entgegen der durch das Bundesgesetz geschaffenen Rechtslage die Kontrollstellen nicht als private in Erfüllung privater Aufgaben in den Formen des privaten Rechts zuzulassen, sondern zur Ausführung von Staatsaufgaben zu beleihen, liegt darin die Entscheidung für die Verstaatlichung eines privaten Dienstleistungssektors. Eine derartige Verstaatlichungsentscheidung kann unseres Erachtens aber nicht durch Verwaltungsrechtsnorm, sondern nur durch Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers erfolgen. Dieser hat auf Bundesebene die Entscheidung für die Staatsaufgabe und gegen die Privataufgabe nicht getroffen, sondern dies an die Bundesländer delegiert. Wir sind der Auffassung, dass ein so tiefer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, also auch in das Eigentum und die Berufsfreiheit der Kontrollstellen, nur durch den Parlamentsgesetzgeber und seine Entscheidung erfolgen darf. Dabei ist auch wichtig, dass die Beleihung dazu führt, dass die Kontrollstellen ihre Grundrechte verlieren, denn sie werden durch die Beleihung in die staatliche Verwaltung einbezogen und können sich, wenn die anderen Behörden des Landes in ihre Rechtssphäre eingreifen, nicht auf den Schutz der grundrechtlichen Garantien berufen. Wir als Kontrollstellen möchten nicht Verwaltungsbehörden werden, weil wir meinen, dass die Öko-Landbaukontrolle im Kern keine Staatsaufgabe, sondern eine sachverständige Dienstleistung ist. Es ist eine ganz andere Frage, ob die Kontrollstellen dort, wo sie in den Vertrieb der Produkte eingreifen, indem sie Partien aberkennen oder Betriebe auf Zeit sperren, beliehen tätig werden sollte. Im Sinne eines Kompromisses schlagen wir vor, unsere Beleihung auf die Durchführung der Aufgaben nach Artikel 9 Abs. 9 der EU-Ökolandbau-Verordnung zu beschränken.

(2)

In § 2 Abs. 2 Nr. 2 wird richtig beschrieben, dass alle unsere Tätigkeiten nach einer Beleihung, wenn sie so umfassend erfolgt, wie § 1 dies vorsieht, Verwaltungsverfahren wären. Wir meinen, dass man mit der Ausgestaltung des gesamten Kontrollverfahrens als Verwaltungsverfahren Schwachstellen in das System einführt, die es kontrollunterworfenen Unternehmen, die nicht gutwillig sind, eher erleichtert als erschwert, Kontrollen und die Durchsetzung der Kontrollergebnisse zu behindern. Es ist unseres Erachtens deutlich leichter, aus der Sicht eines kontrollunterworfenen Unternehmens eine Kontrollstelle anzugreifen, die jede Handlung, die sie ausführt, nach den Maßgaben vornehmen muss, die für Verwaltungshandeln gelten. Es wird im § 2 Abs. 2 Nr. 2 ein Nachweis gefordert, dass eine ordnungsgemäße Durchführung der Verwaltungsverfahren gewährleistet ist und in Absatz 3 ausgeführt, dass der Nachweis dadurch geführt werde, dass eine Person beschäftigt wird, die aufgrund ihrer beruflichen Ausbildung über die erforderlichen Kenntnisse des Verwaltungsverfahrenrechts verfügt. Dazu regen wir an, diese Passage durch die Vorgabe zu ersetzen, dass der Nachweis geführt ist, wenn die Kontrollstelle sich verpflichtet, sich bei der Durchführung der Verwaltungsverfahren bei allen auftretenden Rechtsfragen an die Aufsichtsbehörde mit der Bitte um entsprechende rechtliche Hinweise im Wege der Amtshilfe zu wenden. So wird dies schon seit zehn Jahren praktiziert und dies mit gutem Erfolg. Insbesondere wird so auch sichergestellt, dass nicht ganz unterschiedliche Rechtsansichten im gleichen Bundesland für die Ausführung der EU-Ökolandbau-Verordnung zur Anwendung gelangen.

(3)

Die grundsätzliche Befristung der Beleihungen in § 3 Abs. 2 führt dazu, dass in der allgemeinen Verwaltungsroutine, die sich nicht an Gefahrenpunkten orientiert, regelmäßig neue Antrags- und Beleihungsverfahren durchgeführt werden müssen. Wir hielten es für besser, die Beleihung unbefristet aber mit der Auflage vorzunehmen, die fortdauernde Zulassung durch Bundesanstalt nachzuweisen. Die Arbeit der Aufsichtsbehörden ist zunehmend geprägt vom Abarbeiten formaler Verfahrensschritte, die durch zeitliche Zyklen bewegt werden, für die es eigentlich keine guten sachlichen Gründe gibt. Wir halten es für besser, wenn die Aufsichtsbehörde ihre sachlichen und personellen Ressourcen auf Problempunkte oder Aspekte praktisch in Prüfungskampagnen konzentrieren kann, die sie dann gezielt auf Aspekte steuert, die ihr problematisch erscheinen. Dies kann sie nicht, wenn praktisch schon vor vornherein entscheidungsarme Routinen eingerichtet werden.

(4)

In § 4 ist der Wegfall der Zulassung gem. § 4 Abs. 1 ÖLG als Grund für das Erlöschen der Beleihung vorgesehen. Dies ist in Ordnung, richtig ist auch die Nr. 3 mit der Löschung der Beleihung durch Rücknahme oder Widerruf. Nicht sinnvoll ist aber die Nr. 1, die ein Erlöschen mit Ablauf der im Beleihungsbescheid festgesetzten Frist vorsieht. Die Nr. 1 sollte daher gestrichen werden.

(5)

In § 5 Abs. 1 ist vorgesehen, dass die beleihende Behörde den Umfang von „unangekündigten Kontrollen“ festsetzen solle, die dann zwingend von den Kontrollstellen aus zu führen sind. Zeitpunkt, Art und Umfang der unangekündigten Kontrollen, die offenbar nicht die angekündigten Kontrollen ersetzen, sondern zu ihnen hinzutreten sollen, ist von entscheidender Bedeutung für die Arbeits- und Kostenbelastung der Kontrollstellen. Dies allgemein und völlig ergebnisoffen einer Entscheidung der Aufsichtsbehörde zu überlassen, stellt die Kontrollstellen praktisch rechtlos. Hier muss eine transparente Regelung geschaffen werden, die sich an den zu kontrollierenden Problemen orientieren sollte. Wir halten es nicht für richtig, schon durch eine Rechtsnorm vorzusehen, dass unangekündigte Kontrollen stattfinden, wenn damit impliziert wird, dass diese zusätzlich zu den angekündigten Kontrollen stattfinden sollen, denn wir sind der Auffassung, dass es den Kontrollstellen freisteht, bestimmte Betriebe, die sich nach ihrer Struktur und Dokumentation dafür eignen, nicht durch angekündigte Jahreskontrollen, sondern durch unangekündigte Jahreskontrollen zu kontrollieren. Dann bedarf es aber nicht des Hinzutretens weiterer unangekündigter Kontrollen, es sei denn, dafür gibt es konkrete Orientierungspunkte im Einzelfall.

Die Regelung in § 5 Abs. 2 beschreibt in angemessener sachdienlicher Weise, wie eine Kontrollstelle sich bei Abweichungen von Vorschriften der EU-Ökolandbau-Verordnung in den kontrollunterworfenen Betrieben zu verhalten hat. Diese Beschreibung trifft nicht nur im Falle einer Beleihung, sondern auch und gerade im Falle einer nicht beliehenen Tätigkeit zu.

Wenn in § 5 Abs. 4 vorgesehen ist, dass die Kontrollstellen die dort aufgeführten Entscheidungen nicht treffen, sondern dass die Aufsichtsbehörde sie trifft, liegt es nahe zu vermuten, dass es dann auch richtig ist, dass die Aufsichtsbehörde die Eingriffsakte nach § 5 Abs. 3 vornimmt. Diese Akte greifen tiefer in die Rechte der kontrollunterworfenen Unternehmen ein, wie dies bei der Entscheidung über die Genehmigungen nach § 5 Abs. 4 Nr. 1-3 der Fall ist. Hier sollten keine Wertungswidersprüche auftreten, denn es würde von den betroffenen Unternehmen nicht verstanden, dass die Kontrollstellen schwerste Eingriffe in eigener Verantwortung

wahrnehmen, aber Ausnahmeentscheidungen von der Aufsichtsbehörde getroffen werden. Hier mit unterschiedlichem Maß zu messen, führt unseres Erachtens zu berechtigtem Unverständnis der Betroffenen.

(6)

Wenn Verwaltungsakte erlassen werden, ist dagegen das Rechtsmittel des Widerspruchs eröffnet. Wenn eine obere Landesbehörde einen Verwaltungsakt erlässt, kann es sinnvoll sein, dass sie auch über den Widerspruch entscheidet. Wenn aber eine untere Behörde einen Akt erlässt, erscheint es nicht sachdienlich, dass sie selbst über Widersprüche entscheidet, denn der Sinn der Widerspruchsverfahren ist die Gewährleistung der sachlichen und rechtlichen Qualität des Verwaltungshandelns. Wenn jede Kontrollstelle selbst über die gegen ihre Entscheidungen erhobenen Widersprüche entscheidet, entfällt im übrigen auch der Aspekt der Harmonisierung des Verwaltungshandelns der Entscheidungsträger im Land durch eine zentrale Widerspruchsbehörde. Wir sind daher der Auffassung, dass die Aufsichtsbehörde Widerspruchsbehörde sein sollte und dass die Rechtsnorm anordnen sollte, dass Anfechtungsklagen gegen die Widerspruchsbescheide gegen das Land vertreten durch die Widerspruchsbehörde zu richten sind. Es ist im Ergebnis die Widerspruchsbehörde, die dem kontrollierten Verwaltungsakt seine Gestalt gibt und es sollten die verwaltungsprozessual erfahrenen Landesbeamten sein, die die berechtigten Rechtspositionen der Kontrollinstanzen gegenüber den nicht rechtseinsichtigen Unternehmen vertreten.

(7)

In § 7 ist vorgesehen, dass personenbezogene Daten nur „in Fällen schwerwiegender Verstöße“ ausgetauscht werden können. Das Problem liegt darin, dass man erst durch den Austausch personenbezogener Daten, beispielsweise durch Mitteilung, wer welches Produkt in welchen Mengen an wen liefert, feststellen kann, ob Betrüger sich in den Wirtschaftskreislauf eingeschaltet haben. Die Beschränkung des Informationsaustausches, wie dies in § 7 Abs. 2 vorgesehen ist, erscheint nicht sachdienlich.

(8)

Die Vorgabe in § 8 Abs. 2 sollte einen Hinweis auf den Ausführungsmaßstab des § 5 Abs. 2 wie folgt enthalten: „§ 5 Abs. 2 ist entsprechend zu beachten“.

(9)

Wenn Kontrollstellen allgemein und nicht nur bei Entfernungen des Öko-Hinweises von der Partie oder Vermarktungsverboten mit Öko-Auslobung auf Zeit hoheitlich tätig werden, verursacht dies durch die notwendige Einhaltung der Verwaltungsformen und entsprechenden Be-

ratungs- und Durchsetzungsbedarf höhere Kosten. Bei Verwaltungsstellen werden diese Kosten dann, wenn sie sich nicht im Einzelfall auf den Rechtsbetroffenen abwälzen lassen, aus dem allgemeinen Steueraufkommen getragen. Kontrollstellen erhalten aber solche Zuwendungen für das Vorhalten einer entsprechenden Verwaltungsstruktur nicht, folglich können sie nicht die Leistungen, die sie als Verwaltungsstelle erbringen müssten, mit den Gebühren erbringen, die das Verwaltungskostengesetz für die Tätigkeit staatlicher Stellen vorsieht, denn dieses gewährleistet keine Vollkostendeckung sowohl für Tätigkeiten, für die Gebühren abgerechnet werden können, wie auch für Tätigkeiten, für die kein Kostenschuldner nach dem Gesetz in Anspruch genommen werden kann. Daher ist eine spezifische Regelung für die Deckung der Kosten der Kontrollstellen bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben vorzusehen, sofern tatsächlich das gesamte Kontrollhandeln künftig Staatsaufgabe sein soll.

Im Auftrag des Vorstandes

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jochen Neuendorff