

Hanspeter Schmidt Rechtsanwalt

Hanspeter Schmidt • Rechtsanwalt am OLG Karlsruhe und LG Freiburg
Fachanwalt für Verwaltungsrecht • Sternwaldstraße 6a • D-79102 Freiburg im Breisgau
tel xx49 (0)761 702542 • fax 702520 • e-mail hps@prolink.de

RA SCHMIDT STERNWALDSTR. 6A D-79102 FREIBURG

Hessisches Ministerium für Umwelt,
ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Mainzer Straße 80

D-65189 Wiesbaden

06 11 / 817 - 21 84

Freiburg im Breisgau,
den 26.06.03
schm/go
NZ 36/2003
dd D2798

VIII4-87m-58.03-7221/03

Gemeinschaftsrechtliches Kontrollsystem für den ökologischen Landbau

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen und Auftrag der Konferenz der Kontrollstellen für den ökologischen Landbau e. V., Göttingen, darf ich mich auf Ihre Einladung zum Gespräch am 16.07.2003 und auf den damit übermittelten Entwurf einer „Verordnung zur Durchführung des Öko-Landbaugesetzes“ des Landes Hessen, die dem Gespräch zugrunde gelegt werden soll, beziehen. Aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht trage ich zum Entwurf rechtsgutachterlich folgende Abänderungsvorschläge vor:

(1)

Artikel 9 der EU-Ökolandbau-VO sieht im Absatz 1 vor: „ Die Mitgliedstaaten schaffen ein Kontrollverfahren, das von einer oder mehreren hierfür bestimmten Kontrollbehörden und/oder von zugelassenen privaten Kontrollstellen durchzuführen ist ...“. Dieses Kontrollverfahren muß also von den Mitgliedstaaten „geschaffen“ werden. Zu der Gestaltung, die mit dem Schaffen verbunden ist, gehört, daß die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie in der Prüfung von kontrollunterworfenen Unternehmen, beispielsweise Bauernhöfen, auf die Verordnungskonformität der Bewirtschaftung eine Staatsaufgabe sehen oder ob diese Prüfung von private Sachverständigen nach einem staatlichen Zulassungsakt und im Rechtsrahmen der EU-Ökolandbau-VO erfolgen soll. In der Entscheidung für die erste Alternative liegt ein Akt der Verstaatlichung der seit der Einrichtung des gemeinschaftsrechtlichen Kontrollsystems, also seit April 1992 von Privaten in Formen des privaten Rechts ausgeführten Ökokontrolle.

Die EU-Ökolandbau-VO setzt nach seiner Systematik private Kontrollstellen voraus, die in Formen des privaten Rechts nach staatlicher Zulassung durch die Mitgliedstaaten tätig werden. Dies wird besonders deutlich in der Gestaltung des Anhang III, in den Allgemeinen Vorschriften unter Nummer 3, in dem vorgegeben ist, daß ein kontrollunterworfenen Unternehmen sich durch die rechtsgeschäftliche Willenserklärung verpflichten muß, sich bei Verstoßfällen oder Unregelmäßigkeiten den Maßnahmen der Entfernung der Ökoauslobung von Partien oder einem vorläufigen Ökoertriebsverbot einverstanden zu erklären. Gleichwohl erlaubt die EU-Ökolandbau-VO den Mitgliedstaaten die Verstaatlichung der Ökokontrolle durch Einbeziehung in die öffentliche Verwaltung, weil dies 1991 insbesondere von Dänemark, das schon eine staatliche Ökokontrolle eingerichtet hatte, so gewünscht worden.

Der Bundesgesetzgeber hat in Deutschland durch das Öko-Landbaugesetz vom Juli 2002 die Entscheidung, ob das Kontrollsystem verstaatlicht werden soll, nicht getroffen, sondern diese Entscheidung jedem Bundesland für sein eigenes Territorium überlassen.

Die EU-Ökolandbau-VO erlaubt es den Mitgliedstaaten, das Kontrollverfahren entweder so zu gestalten, daß „Kontrollbehörden“ oder daß „zugelassene private Kontrollstellen“ es durchführen. Auch die Kombination von beidem ist als zulässig vorgesehen. Wenn in einem Bundesland entsprechend der Ermächtigung im Öko-Landbaugesetz und im Rechtsrahmen der EU-Ökolandbau-VO eine Verstaatlichung erfolgen soll, muß die normative Entscheidung durch landesrechtliche Rechtsnorm erfolgen.

Beim vorliegenden Entwurf fällt auf, daß diese Entscheidung fehlt, vielmehr wird beispielsweise in § 1 Absatz 1 Nr. 2 vorausgesetzt, aber nicht entschieden, daß es sich bei der „Entscheidung über die Konformität der Betriebe mit den Bestimmungen der oben genannten Rechtsvorschriften“, gemeint ist, daß ein Bauernhof entsprechend der EU-Ökolandbau-VO wirtschaftet, in einem „Verwaltungsverfahren“ erfolgt.

Dies ist aber solange nicht richtig, als daß der Landesgesetzgeber sich nicht für die Verstaatlichung des Ökokontrollsystems durch Bestimmung der Ökokontrolle als Staatsaufgabe entschieden hat. Diese, dem Grunde nach vom Gemeinschaftsgesetzgeber und dem deutschen Bundesgesetzgeber vorgesehene Entscheidung zur Einbeziehung der Ökokontrolle in die Staatsverwaltung würde die Verordnung nach dem vorliegenden Entwurf aber nicht treffen. Ohne diese Entscheidung kann aber denknötwendig auch keine Beleihung erfolgen, denn eine Beleihung setzt voraus, daß es sich bei der Aufgabe, mit der der private Beliehene betraut wird, um eine Staatsaufgabe handelt. Um eine Staatsaufgabe handelt es sich bei der Ökokontrolle aber nach der EU-Ökolandbau-VO und im Deutschen Bundesgesetz gerade nicht, sondern dies tritt erst dann ein, wenn der Landesgesetzgeber sich durch Rechtsnorm dazu entschieden hat.

Sollte es die Absicht sein, daß das Bundesland Hessen sich für die Verstaatlichung des Ökokontrollsystems durch Gesetz entscheidet, setzt dieser Entwurf diese Entscheidung nicht um. Eine solche Entscheidung ist, wie dargestellt, dem Grunde nach durch Gemeinschaftsrecht und durch das Deutsche Bundesgesetz vorgesehen, allerdings sind dieser Entscheidung durch das deutsche Verfassungsrecht Grenzen gezogen.

Die Kontrolle des ökologischen Landbaus wird seit über 10 Jahren von privaten, sachverständigen Instituten durchgeführt. Diese sind bislang als private in den Formen des privaten Rechts tätig geworden. Wenn diese Kontrollstellen nun in die öffentliche Verwaltung durch Beleihung einbezogen werden sollen, verlieren sie ihren Grundrechtsschutz aus Artikel 12 und Artikel 14 für diese Tätigkeit. Gegen die Beleihung steht ihnen aber der Schutz beider Grundrechte zu. Es gibt kaum einen schwereren Eingriff in eine freie Tätigkeit, als das Einbe-

ziehen dieser Tätigkeit unter die Staatsverwaltung. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Eingriffe in die Berufs- und Gewerbefreiheit verhältnismäßig sein, das heißt, sie dürfen nur jeweils gerade so weit gehen, wie dies zur Sicherung übergeordneter Gemeinschaftsinteressen unabdingbar notwendig ist. Ich halte es für wenig wahrscheinlich, daß richterlicher Kontrolle eine gesetzgeberische Entscheidung standhalten würde, die meint, die Einbeziehung der Besichtigung bäuerlicher Betriebe durch Diplomagraringenieure zur Feststellung, ob diese nach den Regeln des Ökolandbaus arbeiten oder nicht, sei zur Sicherung übergeordneter Gemeinschaftsinteressen unabdingbar notwendig.

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Gesetzgeber bei Eingriffen in die Berufs- und Gewerbefreiheit zu einer Stufenprüfung dahingehend, daß Schritt für Schritt geprüft wird, wie weit die Eingriffstiefe einer im Entwurf vorliegenden gesetzlichen Regelung verringert werden kann, sodaß die Staatsinteressen gewahrt sind, zugleich aber auch der grundrechtlich geschützte Freiraum erhalten bleibt. Der vorliegende Entwurf leistet diese Abschichtung nicht. Anders, als dies in anderen Bundesländern diskutiert wird, zieht er nicht in Erwägung, daß es sich aufdrängt, bestimmte Eingriffsakte, beispielsweise die Sperre eines Ökobetriebs für die Ökovermarktung auf Zeit oder die Aberkennung der Ökoeigenschaft einer Partie als Staatsaufgabe zu qualifizieren und die private Kontrollstelle für diesen Zweck, aber eben gerade nur spezifisch für diesen Zweck, zu beleihen. Ein solches, „abschichtendes“ Vorgehen ist nach der durch das Apothekenurteil begründeten ständigen Rechtsprechung aber erforderlich.

Die 10jährige Praxis des gemeinschaftsrechtlichen Kontrollsystems für den ökologischen Landbau hat gezeigt, daß die Vorortkontrollen in den Betrieben in der Tagespraxis problemlos durch private Sachverständige erfolgen kann, die für Kontrollstellen, die nach staatlicher Zulassung tätig werden, den Sachverhalt feststellen und bewerten. Nicht nur der mit dem Verstaatlichungsakt verbundene Eingriff in die Grundrechte der Kontrollstellen und der für sie tätigen Sachverständigen spricht gegen eine pauschale Verstaatlichung des gesamten Kontrollsystems, sondern auch der Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz, die der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung entspricht, EU-Normen mit praktischer Wirksamkeit (effet utile) umzusetzen.

Nach § 47 Absatz 2 Nr. 2 VwGO entscheiden die Oberverwaltungsgerichte auf Antrag über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. In Hessen bestimmt das Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung in § 11, daß der Verwaltungsgerichtshof Normenkontrollverfahren nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung über die Gültigkeit im Range unter dem Landesgesetz stehender Rechtsvorschriften entscheidet. Sollte die Verstaatlichung des Kontrollsystems tatsächlich unter Außerachtlassung der Stufenprüfungspflicht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgen, würde den betroffenen Kontrollstellen die Normenkontrolle vor dem Verwaltungsgerichtshof offenstehen. Der Verwaltungsgerichtshof könnte auch eine vorläufige Regelung dahingehend treffen, daß die landesrechtliche Norm ausgesetzt wird, was sich hier aufdrängt, weil die Zulassung der Kontrollstellen ohnehin bundesweit durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, erfolgt, währenddem die Aspekte der praktischen Tätigkeit vor Ort auch von den Behörden des entsprechenden Bundeslandes gesteuert werden können. Zu alledem bedarf es einer Verstaatlichung der Tätigkeit der privaten Kontrollstellen und ihrer Beleihung nicht.

(2)

Zur Sicherung der Verfassungskonformität des Verordnungsentwurfs schlage ich vor, in § 1 Absatz 1 die Nummer 2 zu streichen, denn Voraussetzung dafür, daß alle Teile des Kontrollverfahrens „Verwaltungsverfahren“ sind, wäre eine vollständige Verstaatlichung des gemeinschaftsrechtlichen Ökokontrollsystems für das Territorium des Landes Hessen. Dies wäre, wie gezeigt, nicht nur mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kaum vereinbar, sondern auch nicht mit den staatsrechtlichen Gesichtspunkte der Subsidiarität, wonach der Staat davon absieht, Aufgaben an sich heranzuziehen, die von Privaten ebenso gut erledigt werden. Die Tatsache, daß die private sachverständige Leistung praktisch wirksam das EU-Gemeinschaftsrecht umsetzt, läßt sich aus der nun über 10jährigen, erfolgreichen Praxis ableiten.

§ 1 Absatz 2 soll möglicherweise bewirken, daß das Land Hessen und nicht die beliebene Kontrollstelle passiv legitimiert für Klagen kontrollunterworfenen Unternehmen gegen Eingriffsakte der Kontrollstelle ist. Wenn nicht durch Rechtsnorm wirksam etwas anderes bestimmt ist, ist die beliebene Kontrollstelle ausschließlich passiv legitimiert und damit Partei des Verwaltungsrechtsstreits. Da der Entwurf das „Verwaltungsstreitverfahren“ vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnimmt, kann nichts, was im Text nachfolgt, bewirken, daß das Land zuständig wird. § 1 Absatz 2 bewirkt praktisch, daß § 6 Absatz 2 des Entwurfes keine Wirkung entfaltet. § 1 Absatz 2 wäre folglich zu streichen.

(3)

§ 2 sieht vor, daß „jede Kontrollstelle, die im Bundesland Hessen tätig werden will“, der Beleihung bedarf. Damit würde auch eine in Holland ansässige und nach holländischem Recht konstituierte Kontrollstelle, die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Zulassung für Deutschland erhalten hat, der Beleihung bedürfen. Es müßte also eine holländische juristische Person öffentlich-rechtlich beleihen werden.

Diese Kontrollstelle wird sich gegen die Auferlegung einer Pflicht, sich beleihen zu lassen, erfolgreich mit dem Argument zur Wehr setzen können, daß die gemeinschaftsrechtlich verbürgte Dienstleistungsfreiheit im transnationalen Markt der Europäischen Union von den Mitgliedstaaten nur insoweit behindert werden darf, als dies die Essentialien der Sicherung von Recht und Ordnung betrifft. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat die Mitgliedstaaten vielfach darauf aufmerksam gemacht, daß nicht ihre eigene Vorstellung davon, was hoheitlich ausgestaltet sein soll, maßgebend ist, sondern nur das, was aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts zum Kernbereich staatlicher Gewalt gehört. Dies ist die Polizei und dies ist das Militär, aber es ist nicht beispielsweise die Schule und nicht die Sicherung von Infrastruktur.

Diese gesicherte Rechtsprechung ist hier insoweit relevant, als daß der Verwaltungsgerichtshof, der auf den Normenkontrollantrag, beispielsweise einer holländischen Kontrollstelle, die Rechtmäßigkeit der hessischen Verordnung zu prüfen hat, dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen hätte, ob es den Mitgliedstaaten gestattet ist, Kontrollstellen, die in einem Mitgliedstaat tätig sind, zu zwingen, entweder auf ihre Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat zu verzichten oder Teil der hoheitlichen Verwaltung dieses Mitgliedstaats zu werden, auch wenn damit Tätigkeiten betroffen werden, die ganz allgemein im überwiegenden Teil der Mitgliedstaaten als private sachverständige Prüfung und nicht als hoheitlich geprägt angesehen wird. Die undifferenzierte Verstaatlichung des Ökokontrollsystems verletzt folglich nicht nur die grundrechtliche Gewährleistung nach der deutschen Verfassung, sondern auch die Freizügigkeitsgarantie des Gemeinschaftsrechts. Unter diesem Aspekt ist zu einer sorgfältigen Abschtichtung zu raten. Nach der Streichung des § 1 Absatz 1 Nr. 2 rücken

die folgenden drei Ziffern 3 bis 5 auf. Sie werden zu § 1 Absatz 1 Nr. 2 bis 5. § 2 kann daher im Absatz 3 unverändert bleiben, jedoch entfallen die Absätze 1 und 2, da sie überflüssig sind.

(4)

In § 3 ist vorgesehen, daß zusätzlich zur Zulassung nach dem Bundesrecht durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung als Voraussetzung für die Beleihung weitere Gesichtspunkte geprüft werden sollen. Dies verstößt gegen das Gemeinschaftsrecht, denn in der EU-Ökolandbau-VO ist abschließend vorgegeben, welche Kriterien bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen sind. Es ist den Mitgliedstaaten nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verboten, Normen des Gemeinschaftsrechts durch nationale Normen parallel zu regeln oder sie gar auszulegen. Die „geeignete“ Ausstattung, sei dies im personellen oder im technischen Bereich, ist ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff nach der EU-Ökolandbau-Verordnung. Wenn nun ein weiterer Begriff in § 3 Absatz 1 Nr. 4 Voraussetzung der Tätigkeit als Kontrollstelle sein soll, nämlich die Gewähr der „erforderlichen Zuverlässigkeit“, erfolgt hier eine Interpretation durch eine nationale Rechtsnorm. Dies ist nach der über Jahrzehnte gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht zulässig. Der Grund dieser Rechtsprechung liegt darin, daß das Entstehen eines Fallrechts vermieden werden soll, das über andere Begriffe Gemeinschaftsrecht interpretiert, als über die Begriffe des Gemeinschaftsrechts selbst.

Nicht nur dieses gemeinschaftsrechtliche Verbot steht in § 3 der Entwurfsfassung der Verordnung entgegen, sondern wiederum das nationale Verfassungsrecht der Gewährleistung der Berufsfreiheit. Es wird angegeben, daß für das „Leitungspersonal“ der Kontrollstelle polizeiliche Führungszeugnisse vorgelegt werden sollen. Dies steht in der Nr. 3. Diese Pflicht dient der Kontrolle der geeigneten personellen Ausstattung. Der Begriff des „Leitungspersonals“ ist kein Begriff, der in der EU-Ökolandbau-VO oder im Deutschen Bundesgesetz erscheint. Er ist unbestimmt und kann sich folglich allenfalls auf den gesetzlichen Vertreter der juristischen Person, die die Kontrollstelle trägt, beziehen.

Besonders problematisch ist aber § 3 Absatz 1 Nr. 4, weil dort der Begriff der geeigneten personellen Ausstattung inhaltlich ergänzt wird durch den Begriff der „erforderlichen Zuverlässigkeit“, wobei dieser wiederum mit einer Vermutung versehen wird, nämlich der Vermutung, daß diese nicht gegeben sei, wenn „gegen die Bestimmungen und Festsetzungen im Rahmen der bisherigen Zulassung als Kontrollstelle verstoßen wurde“. Es handelt sich hier nicht nur um eine verfahrensbezogene Vermutung, die die Beweislast steuert, sondern um eine materielle Regelung, die praktisch bewirken würde, daß eine Kontrollstelle, die einen Dissens mit der Aufsichtsbehörde hatte, als nicht zuverlässig eingestuft würde, obgleich möglicherweise ihr Verhalten rechtmäßig und die Bestimmungen und Festsetzungen der bisherigen Zulassung rechtswidrig waren. Auch wird außer Acht gelassen, daß die personelle Besetzung der Kontrollstelle sich inzwischen völlig verändert haben kann. Die Bestimmung unter § 3 Absatz 1 Nr. 4b würde ein Berufsverbot für Leitungspersonal bewirken, das privat unter Verstoß gegen Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes Marihuana geraucht hat. Die Begriffe „wiederholt“ und „grob pflichtwidrig“ lassen sich recht systematisch nicht zuordnen. Es ist nicht nachvollziehbar, was Anlaß dazu gegeben hat, einen Katalog von Rechtsnormen aufzuführen, der beispielsweise das Sprengstoffrecht aufführt, nicht aber die gesetzlichen Verbote der Zuhälterei und des Menschenhandels. Auf diesem Hintergrund ist zu raten, § 3 Absatz 1 Nr. 4 als offensichtlich untauglich zu streichen.

Für § 3 Absatz 5, womit der gemeinschaftsrechtliche Begriff der Objektivität rechtsnormativ ausgelegt werden soll, gilt wiederum das Verbot der Parallelregelung und Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Rechtsbegriffe durch mitgliedstaatliche Rechtsnormen. § 3 Absatz 1 Nr. 5 muß daher gestrichen werden.

In gleicher Weise dient Nr. 6 der Auslegung der geeigneten „personellen Ausstattung“, sodaß auch Nr. 6 gestrichen werden muß. Die Anforderung, daß ein „Lehrgang“ absolviert worden sein muß, ist so unbestimmt, daß sie nichtig wäre.

Die Unbestimmtheit und das Verbot der auslegenden nationalen Rechtsnormen verbietet damit auch die vorgeschlagenen Nr. 7 und 8 des Entwurfs.

(5)

§ 4 gibt in Absatz 3 vor, daß die Beleihungsentscheidung mit Nebenbestimmungen versehen werden kann. In der Tat sind Nebenbestimmungen im konkreten Zulassungsakt der Ort, an dem gemeinschaftsrechtliche Tatbestandsmerkmale, insbesondere Fragen der geeigneten personellen Ausstattung, zu entscheiden sind. Wie betont, darf die Auslegung nicht durch Rechtsnorm erfolgen.

(6)

§ 5 regelt die Gebühren, wobei § 5 Absatz 1 Satz 3 ein Subsidiaritätsprinzip dahingehend schaffen möchte, daß Tätigkeiten, die nach der Gebührenordnung von Kontrollstellen abgerechnet werden, nicht nach den Verwaltungskostengesetz erhoben werden können. Das Problem dürfte aber darin liegen, daß die Gebührenordnung der Kontrollstellen Kontrollgebühren für die Durchführung des Kontrollverfahrens vorsehen und daß daher kein nachvollziehbarer Maßstab dafür besteht, welche spezifischen Tätigkeiten damit abgerechnet sein sollen und welche nicht. Dies betrifft insbesondere die Bearbeitung von Verdachtsfällen, bei denen an die Kontrollstellen Verdachtselemente herangetragen werden, denen sie nachgehen, die aber möglicherweise tatsächlich nicht auf Verhalten der kontrollunterworfenen Unternehmen zurückzuführen sind, dementsprechend diesen nicht auferlegt werden können. Diese Amtshilfetätigkeit ist den Kontrollstellen zu erstatten. Daher soll in § 5 Absatz 1 aufgenommen werden: „Für Amtshilfe können die Kontrollstellen Gebühren in entsprechender Anwendung des Verwaltungskostengesetzes des Landes Hessen erheben“.

(7)

Wie eingangs gezeigt, würde die Vorschrift des § 6 wegen der Einschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung durch § 1 Absatz 2 keine Wirkung entfalten. Wenn § 1 Absatz 2 gestrichen wird, nimmt § 6 zumindest nach der eigenen Systematik des Verordnungsentwurfs Wirksamkeit für sich in Anspruch. § 6 Absatz 2 sieht vor, daß Klagen gegen Verwaltungsakte, die die beliehene Kontrollstelle erlassen hat, gegen das Land Hessen zu richten sind, welches durch die für die Beleihung zuständige Behörde vertreten wird. Nach der übergeordneten Norm des Bundesrechts in § 78 VwGO ist die Klage gegen das Land zu richten, dessen Behörde den angefochtene Verwaltungsakt erlassen hat und, sofern das Landesrecht dies bestimmt, gegen die Behörde selbst, die den angefochtenen Verwaltungsakt erließ. § 78 Absatz 1 Nr. 1 wird in der Rechtsprechung allgemein dahingehend ausgelegt, daß das Rechtsträgerprinzip gilt. Verwaltungsakten, die im Rahmen der Erfüllung von Aufgaben wahrgenommen werden, ist immer derjenige, der die Aufgaben übernommen hat, der passiv legitimierte, gegen den die Klage zu richten ist: „Bei beliebten Unternehmern ist die Klage gegen diese zu richten, nicht gegen den Verwaltungsträger, dessen Aufgaben wahrgenommen werden“ (Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage, 2003, § 78 Anmerkung 3). Wenn die vorhandene

Rechtsprechung Bestand hat, ist die in § 6 Absatz 2 vorgeschlagene Regelung unzulässig, weil mit Bundesrecht nicht vereinbar.

(8)

Die Übertragung der „Rechts- und Fachaufsicht“ durch § 7 auf die für die Beleihung zuständige Behörde, würde bedeuten, daß die Kontrollstellen sich in fachlichen Zweifelsfragen dem Urteil der Aufsichtsbehörde anzuschließen hätten, was mit der spezifisch sachverständigen Prüfungstätigkeit der Vorortkontrolle in Unternehmen unvereinbar ist. Selbst wenn die Beleihung so weitgehend erfolgen sollte, wie im Entwurf vorgesehen, wenn also tatsächlich die Verstaatlichung des Ökokontrollsystems in Hessen erfolgen sollte, wäre die Unterwerfung unter die Fachaufsicht grob unverhältnismäßig. Rechtsaufsicht heißt, daß die Behörde für die Einhaltung des Rechtsrahmens aufsichtlich sorgt. Fachaufsicht heißt, daß sie fachliche Entscheidungen und damit auch Entscheidungsspielräume an sich zieht. Daher schlage ich vor, aus § 7 den Begriff „und Fachaufsicht“ zu streichen.

Die Fachaufsicht betrifft auch die „zweckmäßige Erledigung“ von Verwaltungsaufgaben, sie würde also jedes Detail der Organisation und des Verfahrens von Kontrollstellen einschließen, einschließlich der zeitlichen und personellen Planung von Kontrollen. Kein Bundesland, auch nicht Bayern, das zuerst die Beleihung als vorteilhaft ansah, hat dies mit der Überlegung getan, es solle die „Fachaufsicht“ von der Zulassungsbehörde über die Kontrollstellen ausgeübt werden. Wenn man die Fachaufsicht von der Rechtsaufsicht unterscheidet, ist die Rechtsaufsicht die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Kontrollstelle, währenddem für den Begriff „Fachaufsicht“ nur die Frage der fachlichen und sachlichen Würdigung landwirtschaftlicher oder anderer Sachverhalte bleibt. Daß das fachliche Urteil einer Kontrollstelle von der Aufsichtsbehörde durch aufsichtliche Weisung „überspielt“ werden kann, ist mit dem Prinzip der sachverständigen und damit selbst verantwortlichen Beurteilung einer objektiven Kontrollstelle, die es der EU-Ökolandbau-VO zugrunde liegt, unvereinbar.

Mit freundlichen Grüßen

Hanspeter Schmidt
Rechtsanwalt