

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft,
Umwelt, Natur und Digitalisierung
Herrn Johannes Brodersen
Mercatorstraße 3, 5, 7
24106 Kiel

Rendsburg, 28. September 2018

Ausschließlich per E-Mail: johannes.brodersen@melund.landsh.de

**Stellungnahme zum Entwurf der
„Landesverordnung über Verwaltungsgebühren für Pflanzenschutzangelegenheiten“**

Sehr geehrter Herr Brodersen,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Neuerlass des vorbezeichneten Verordnungsentwurfs
Stellung zu nehmen, von der wir wie folgt gerne Gebrauch machen:

A. Vorbemerkungen

Auf Grundlage des Schreibens des MELUND vom 28. August 2018 (V 291) wurde im Rahmen der Beteiligung der Landesverbände um rechtliche Stellungnahme hinsichtlich des o. g. Verordnungsentwurfs gebeten.

Kerninhalte sind der Neuerlass der Verordnung an sich sowie die Anpassung der darin vorgesehenen Gebührensätze, die sich bedauerlicherweise ausschließlich in einer Kostensteigerung niedergeschlagen hat.

I.

Aus Sicht des Bauernverbandes Schleswig-Holstein e.V. ist nicht nachvollziehbar, warum ein Großteil der Untersuchungen und Handlungen verteuert werden sollte. Aus den Änderungsansätzen ist nicht erkennbar, dass hinter diesen eine reale Wirtschaftlichkeitsberechnung steht und eine leistungsgerechtere Verteilung der Gebühren bewirkt würde.

Werden Gebührenverordnungen – wie die hier in Rede stehende Landesverordnung bezüglich Pflanzenschutzangelegenheiten – überarbeitet bzw. novelliert, hat sich zudem als festes Schema

herauskristallisiert, dass stets und ausschließlich *Gebührenerhöhungen* erforderlich sein sollen. Mit anderen Worten bedeutet dieses Ergebnis, dass die ursprünglichen Normgeber die Kosten immer nur unterschätzen, jedoch in keinem Fall hinsichtlich einer Gebühr einmal zu hoch gegriffen haben wollen. Dieses Phänomen ist jedenfalls bemerkenswert, will man – wie infolge des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zwingend – davon ausgehen, dass bei einer solchen Überprüfung die Angemessenheit sämtlicher Gebührentatbestände *ergebnisoffen* betrachtet wird.

Zusätzlich ist anzumerken, dass sich die Änderungen in völlig unsystematischer Weise auf die Gebührenhöhe niederschlagen und teilweise willkürliche Züge annehmen, obwohl man lediglich allgemeinen Kostensteigerungen Rechnung tragen will.

Ganz allgemein vermag es nicht einzuleuchten, warum eine Anpassung an vermeintlich real gestiegene Kosten mal in 5-Euro oder 10-Euro-Schritten erfolgt, wenn doch an anderer Stelle aber gerade die schon deutlich genauere Konkretisierung in 1-Euro- bzw. Cent-Schritten möglich ist. Eine exakte und gerechtfertigte Gebührenanpassung kann unseres Erachtens nur dazu führen, dass bei jeder Gebühr aufgrund eines im Einzelfall genau ermittelten und begründeten Betrages eine Anpassung der bisherigen Gebührenhöhe erfolgt (d.h. ggf. auch *zu verringern* ist).

Wenig nachvollziehbar ist diesseits auch, dass die Anhebung der Mindest- bzw. Höchstgebühr der Gebührenrahmen prozentual betrachtet nicht einheitlich erfolgt.

Nimmt man beispielsweise Ziffer 1.1.4 so wird der untere Rahmenwert von 7 auf 8 € (= +14 %) erhöht, während der obere Rahmenwert sogar um 20 % von 10 auf 12 € steigt. Jedenfalls lässt sich die Erforderlichkeit dieser faktischen Ausweitung des Gebührenrahmens nicht schlicht damit rechtfertigen, dass allgemeine Kostensteigerungen berücksichtigt wurden. Diese ließen sich ja gerade innerhalb des ursprünglichen Rahmens *ohne* Ausweitung zutreffend realisieren, wenngleich es in diesen Fällen eines erhöhten Begründungsaufwandes bedarf.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass bezüglich der im Entwurf häufiger angestrebten Erhöhung der Mindest- bzw. Höchstgebühr und damit Ausweitung der Gebührenrahmen zwar nicht zwingend eine höhere Gebührenfestsetzung folgen muss. Grundsätzlich führt diese Erhöhung aber unweigerlich zur Verschiebung des Mittelwertes der Gebühr, der wiederum in der praktischen Handhabung von erheblicher Bedeutung für die Ermittlung und Festsetzung einer Gebühr für die durchschnittlichen Regelfälle sein wird. Daher ist nach unseren Erfahrungen mit der kritikwürdigen Ausweitung des Gebührenrahmens faktisch eine automatisch höhere Gebührenfestsetzung im Normalfall verbunden. Dies gilt für den vorliegenden Entwurf insbesondere schon deshalb, weil bei vielen Tarifstellen zusätzlich die vorgesehenen Mindestgebühren (Tarifstelle Ziff. 1.1.6, 1.2, 1.3.3., 5.4 in nicht unerheblicher Weise (ca. 25 – 33 %) angehoben wurden.

Man kann sich daher insgesamt des Eindrucks nicht erwehren, dass die Erhöhungen nicht konsequent und kohärent an verwaltungsgebührenrechtlichen Maßgaben orientiert sind.

Im Übrigen sieht sich der Gebührenschuldner in Zukunft bei bestimmten Tarifstellen mit unverhältnismäßig hohen Gebührensteigerungen konfrontiert, auf die im Teil B konkret eingegangen werden soll.

II.

Auch ist unseres Erachtens fragwürdig, ob der Entwurf dem Äquivalenzprinzip in hinreichendem Maße Rechnung trägt.

Aus dem Äquivalenzprinzip folgt unter anderem, dass eine Gebühr keine Nebenwirkungen haben darf, die über den Zweck der Gebührenerhebung hinausgehen. Eine Gebühr ist lediglich das Äquivalent für Amtshandlungen, von denen einzelne Personen besondere Vorteile haben, so dass es gerechtfertigt erscheint, den Staat an diesen Vorteilen partizipieren zu lassen, damit eine

Belastung der Allgemeinheit mit den Kosten der Amtshandlungen vermieden wird. Mit diesem Zweck ist es unvereinbar, dass Verwaltungsgebühren so hoch festgesetzt werden, dass sie von der Beantragung bestimmter Amtshandlungen abschrecken, z. B. weil sie den Gewinn des Betroffenen empfindlich schmälern, oder dass sie zu einem beachtlichen Kostenfaktor werden, der Preiserhöhungen auslöst. In Zweifelsfällen wird man prüfen müssen, ob eine Gebühr, von der derartige Wirkungen zu befürchten sind, durch den Aufwand der Behörde gerechtfertigt wird. Ist das nicht der Fall, ist die Gebühr mit dem Äquivalenzprinzip nicht mehr vereinbar (vgl. BVerwG NJW 1961, 2128 ff. zur Gebührenerhebung für die Beschau von eingeführtem Obst und Kartoffeln durch den Pflanzenschutzdienst).

Daher ist für die nun angestrebte weitere Erhöhung besonders zu bedenken, dass mit jeder Anhebung der Gebühren der Eintritt der vorgenannten Wirkungen wahrscheinlicher wird. Eine undifferenzierte, stets in pauschalen Erhöhungen mündende Änderung der entsprechenden Gebühren kann folglich mittelfristig nicht den vorgenannten Aspekten des Äquivalenzprinzips Genüge tun.

III.

Als Ausgangslage ist schließlich zu berücksichtigen, dass die Landwirtschaft aufgrund ihrer engen Verbindung zu einer Vielzahl von verwaltungsrechtlichen Bereichen und weil die Betriebe in diversen Angelegenheiten auf verwaltungsbehördliche Handlungen und Entscheidungen angewiesen sind, allgemein schon in hohem Maße zur Kostendeckung im Rahmen des Gesetzes- und Verordnungsvollzuges beiträgt.

In den letzten Jahren ist die Verwaltung in kritikwürdiger Weise dennoch dazu übergegangen, ihre Vollkosten über Gebühren auf die landwirtschaftlichen Betriebe zu überwälzen. Das ist schon prinzipiell nicht akzeptabel, vor allem da ein entsprechender Vorteil, der juristisch für die Gebührenhöhe maßgeblich ist, sich allenfalls höchst abstrakt in rechtstheoretischer Form konstruieren lässt, im Regelfall aber weder tatsächlich feststellbar noch wirtschaftlich realisierbar ist. Dies gilt umso mehr, als den landwirtschaftlichen Betrieben bereits aktuell in unverhältnismäßigem Maße und unzähligen Rechtsgebietenkontexten eine ungerechtfertigte Gebührenlast aufgebürdet wird.

B. Anmerkungen zu den Gebührentatbeständen im Einzelnen

I. Fehlerhafte Verweisungen

Grundsätzlich sollten zugunsten der Bestimmtheit und Rechtsklarheit die unseres Erachtens fehlerhaften Bezugnahmen auf ihre Richtigkeit geprüft werden in den Anmerkungen zu

- Ziffer 1.2 (Nennung von Tarifstelle 1.1.2, wohl statt Verweis auf 1.2) sowie
- Ziffer 1.7 (Nennung von Tarifstelle 1.8, wohl statt Verweis auf 1.7).

II. Zu Ziffer 3.1 – Gebühren für Pflanzenschutzberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Für unangemessen und unzweckmäßig halten wir die Erhöhung der Gebühren für den Bezug des Pflanzenschutz-Warndienstes.

Hierbei handelt es sich um ein Angebot der Verwaltung, das dem Feld der Beratung und Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen ist. Daher werden hier nicht nur die Interessen der Bezieher bedient, sondern es ist gerade im öffentlichen Interesse, dass derartige Informationen bei den Anwendern ankommen und in der täglichen Praxis effektiv Berücksichtigung finden. Damit dieses Informationsangebot weiterhin von den Anwendern

auch zahlreich wahrgenommen wird, ist es unseres Erachtens ratsam, die Kosten hierfür in Grenzen zu halten.

Auch angesichts der derzeit bekannten Angebote privater Anbieter mit vergleichbarer Leistung, die zum Teil wesentlich kostengünstiger ausfallen, sollte überlegt werden, ob andere Möglichkeiten bestehen, um die Kostendeckung zu verbessern.

III. Zu Ziffern 4.1.1 und 4.1.2 – Gebühren der Sachkundeprüfung

Die Erhöhung der Gebühren für die Prüfungen im Zusammenhang mit der Pflanzenschutz-Sachkunde ist nicht akzeptabel.

Dies gilt schon deshalb, weil eine Steigerung in Höhe von 30 % bei den in ihrem Umfang kostenmäßig überschaubaren Prüfungsgebühren und sogar 60 % bei den *Wiederholungsprüfungen* nicht nachvollziehbar ist.

Zudem ist diese zusätzliche Gebührenlast nicht hinnehmbar, weil durch sie – zusätzlich zu den hohen Kosten für umfangreiche, zeitintensive und ohnehin schon kostspieligen Verwaltungsmaßnahmen – weitere finanzielle Belastungen für die Landwirtschaft hinzukämen. Durch diese Kosten für bürokratische Verpflichtungen wird die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen immer aufwendiger und damit unrentabel.

IV. Zu Ziffern 5.1, 5.2 und 5.4 – Prüfungsgebühren für Spritz- und Sprühgeräte

Keinesfalls sachgerecht ist die willkürliche Änderung der Gebührensätze bei den Geräte-Prüfgebühren, da ein hinreichend konkreter und nachvollziehbarer Bezug zu den tatsächlichen Kosten und dem Verwaltungsaufwand als Maßstab vollständig fehlt.

Besonders an diesen Beispielen wird der bereits angeführte Kritikpunkt deutlich, dass die Gebührenerhöhungen nicht in kohärenter und nachvollziehbarer Weise erfolgen.

Dass der Aufwand für die Prüfung mit zunehmender Arbeitsbreite des Gerätes grundsätzlich zunimmt, mag noch begründbar sein. Die Zunahme des Aufwands und damit ggf. umlegbarer Kosten kann aber richtigerweise nur degressiv steigen, da ja insofern die Grundprüfungsschritte die gleichen sind, wie bei Geräten kleinerer Arbeitsbreite. Der zusätzliche Aufwand für weitere Arbeitsbreite kann demgegenüber nicht im gleichen Maße ansteigen

Betrachtet man aber die Erhöhungen im Rahmen der Tarifstellen 5.1.1 – 5.1.4, zeigt sich eine völlig diffuse Herangehensweise:

So steigen die Gebühren

- bei Geräten bis 12m um 11 %,
- für Geräte mit 12-18m um 8,5 %,
- bei Arbeitsbreiten über 18m um 11,5 % und
- ab 24m um 10 %.

Schließlich wird dann nochmals ein anderer Maßstab angelegt bei den Tarifstellen zur Düsenprüfung gemäß Ziffern 5.2.1 – 5.2.4, wo eine absolute Erhöhung von jeweils 2 € erfolgt.

Nicht nachvollziehbar ist schließlich, warum die Mindestgebühr gemäß der Anmerkung zu Tarifstelle 5.4 auf 35 € erhöht werden soll, wenn doch im Vergleich zur bisherigen Mindestgebühr von 30 € (auf Basis eine Gebühr von 15 €) von einem Aufwand von einer

halben Stunde ausgegangen wird. Würde dieser Mindestzeitbedarf konsequent zugrunde gelegt, dürfte sich aufgrund der Abrechnung zweier Viertelstunden-Abschnitte lediglich ein Betrag von 34 € ergeben.

Selbstverständlich kann infolge der vorstehenden Absätze nicht verborgen geblieben sein, dass es hier nicht um das Feilschen um jeden Euro geht. Kritikpunkt ist vielmehr, dass die Gesamtsystematik bereits einer oberflächlichen abgaberechtlichen Prüfung nicht standhält.

V. Zu Ziffer 5.6. – Leihgebühren für Prüfgeräte

Für zu unbestimmt halten wir die in Ziffer 5.6 vorgesehene neue Gebühr für die Entleihung von Prüfgeräten.

Unklar ist insofern auch aufgrund eines fehlenden Gesamtkontextes, wer von wem die Prüfgeräte und zu welchem Zweck entleiht und natürlich die Frage, warum hierfür eine gesonderte Gebühr zu zahlen sein soll.

Ohnehin halten wir diese Gebühr für rechtswidrig, wenn damit zusätzlich zu den vorher genannten Tarifstellen für die Prüfungen ein weiterer Abrechnungsbestandteil für die Inhaber der zu prüfenden Spritz- und Sprühgeräte hinzukommen würde. Insofern steht infrage, ob damit nicht eine unzulässige doppelte Abschöpfung durch Gebühren erfolgt.

VI. Zu Ziffer 6.5 – Gebühren für Ausnahmegenehmigung bei Anwendungsverböten

Unabhängig von der Bewertung der durch den Gebührentatbestand in Bezug genommenen Verbote nach § 12 Abs. 2 PflSchG ist zu monieren, dass hier eine maßlose Aufstockung der Gebühren vorgenommen werden soll. Insofern steht die Erhöhung und damit Ausweitung des Rahmens um 100 bzw. 150 % im Raume. Das ist umso unverständlicher, als bereits aktuell ein großzügiger Gebührenrahmen von 50 – 200 € hinreichend Spielraum eröffnet.

VII. Zu Ziffer 10.2 – Kosten für Anordnung bei Verstößen

Für überzogen und unverhältnismäßig halten wir den Gebührenrahmen der neu eingefügten Tarifstelle 10.2. Insofern geht es um Anordnungen bezüglich festgestellter Verstöße nach § 60 PflSchG. Da der Gebührenrahmen bis 3000 € reicht, ist darauf hinzuweisen, dass diese Anordnungen keinen Sanktionscharakter haben dürfen, da dieser einzig über ordnungs- und strafrechtliche Instrumente abgebildet wird. Insofern erscheint aufgrund des hohen Ansatzes bei der Rahmensetzung hier nicht gewährleistet, dass keinen Bestrafungszwecken Rechnung getragen werden darf.

Die vorstehenden Überlegungen zum geplanten Verordnungsentwurf erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und stellen lediglich die wichtigsten Kritikpunkte aus Sicht des Bauernverbandes Schleswig-Holstein e. V. dar.

Mit freundlichen Grüßen

Lisa Hansen-Flüh

Lennart Schmitt
Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)