



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 BN 3.11
OVG 1 N 802/06

In der Normenkontrollsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 7. März 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerinnen gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 16. Februar 2011 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerinnen tragen als Gesamtschuldner die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 125 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerinnen zu 2 bis 5 erzeugen, befördern, verwerten oder entsorgen im Freistaat Thüringen gefährliche Abfälle; die Antragstellerin zu 1 ist Verfahrens- und Zustellungsbevollmächtigte für Abfallerzeuger, für die sie Kostenübernahmeerklärungen abgegeben hat. Sie wenden sich gegen den rückwirkend zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Art. 1 Nr. 1a der ersten Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung über die Kosten der Zentralen Stelle Sonderabfall vom 6. Dezember 2005 (GVBI Thür S. 418), durch den das Gebührenverzeichnis neu gefasst worden ist. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 der Thüringer Verordnung zur Neuordnung der Sonderabfallüberwachung vom 24. Juli 2007 (GVBI Thür S. 98) ist die Verordnung über die Kosten der Zentralen Stelle Sonderabfall vom 16. November 2000 in der Änderungsfassung vom 6. Dezember 2005 zum 1. September 2007 außer Kraft getreten. Damit einhergehend ist die Beleihung der Beigeladenen, die sich seither in Liquidation befindet und zuvor mit Überwachungsaufgaben im Rahmen der Abfallentsorgung betraut war, aufgehoben worden. Mit Schriftsatz vom 21. Juli 2009 erweiterten die Antragstellerinnen ihre Normenkontrollklage insbesondere auf Art. 2 Nr. 2 Buchst. f der Verordnung vom 24. Juli 2007, mit dem (gebührenpflichtige) Leistungen aufgrund der Nachweisverordnung in den Anhang (Gebührenverzeichnis) der Thüringer Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt übernommen worden sind.

- 2 Das Oberverwaltungsgericht hat die Normenkontrollanträge abgewiesen. Soweit sich diese gegen die erste Änderungsverordnung vom 6. Dezember 2005 richteten, seien nur die Anträge der Antragstellerinnen zu 4 und 5 als Adressaten noch nicht bestandskräftiger Gebührenbescheide zulässig. Die Antragstellerinnen zu 2 und 3 seien als Betreiber von Entsorgungsfachbetrieben bisher nicht zu Gebühren herangezogen worden. Ihre Inanspruchnahme durch die seinerzeit zur Gebühreneinzahlung befugte Beigeladene sei auch nicht (mehr)

zu erwarten, weil diese sich in Liquidation befinde. Die Antragstellerin zu 1 sei weder Abfallerzeugerin noch Betreiberin einer Entsorgungsanlage und könne daher nicht in Anspruch genommen werden; die aufgrund der von ihr abgegebenen Kostenübernahmeerklärungen gegen sie ergangenen Gebührenbescheide seien bestandskräftig. Die Normenkontrollanträge der Antragstellerinnen zu 4 und 5 seien aber unbegründet. Die erste Änderungsverordnung sei in formeller und materieller Hinsicht nicht zu beanstanden, insbesondere habe ein über die reine Aufwanddeckung hinausgehender Gebührenzweck in der gesetzlichen Ermächtigung einen ausreichenden Niederschlag gefunden. Die Normenkontrollanträge gegen die Verordnung zur Neuordnung der Sonderabfallüberwachung vom 24. Juli 2007 seien, da verfristet, bereits unzulässig.

- 3 Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Antragstellerinnen.

II

- 4 Die Beschwerde ist unbegründet. Die geltend gemachten Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor.
- 5 1. Die Sache hat keine rechtsgrundsätzliche Bedeutung. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache nur dann, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrunde liegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen und entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. In der Beschwerdebegründung muss dargelegt werden (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO), d.h. näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des Bundesrechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in dem beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr; vgl. u.a. Beschluss vom 2. Oktober 1961 - BVerwG 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91> = Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 18 S. 21 f.). Daran fehlt es hier. Die Beschwerde erschöpft sich in weiteren Teilen darin, ver-

meintlich grundsätzlich klärungsbedürftige Fragen ohne hinreichende Auseinandersetzung mit der i.E. belegten gegenteiligen Auffassung des Oberverwaltungsgerichts aneinander zu reihen, die dieses nach ihrer Meinung fehlerhaft beantwortet hat. Sie legt aber nicht dar, warum diese Fragen nach den o.g. Maßstäben grundsätzlich klärungsbedürftig sind. Darüber hinaus ist zu einigen aufgeworfenen Fragen ergänzend zu bemerken:

- 6 a) Die Frage, ob die mit Gesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl I S. 3316) in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO neu eingefügte Einjahresfrist auch dann Geltung beansprucht, wenn bei dem Normenkontrollgericht ein Antrag bezüglich einer untergesetzlichen Norm, hier der ersten Änderungsverordnung über die Kosten der Zentralen Stelle Sonderabfall vom 6. Dezember 2005, bereits anhängig ist, die im Laufe des gerichtlichen Verfahrens geändert wird, würde sich so in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Denn vorliegend ist die mit einer Normenkontrollklage bereits angegriffene Rechtsnorm nicht geändert worden, diese ist vielmehr gemäß Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 der Verordnung zur Neuordnung der Sonderabfallüberwachung zum 1. September 2007 außer Kraft getreten und - wie das Oberverwaltungsgericht dargelegt hat - insgesamt neu erlassen worden. Diese Verordnung hätte nur unter Einhaltung der Einjahresfrist zum Gegenstand eines neuen Normenkontrollverfahrens gemacht werden können. Damit setzt sich die Beschwerde nicht auseinander. Von einem Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG kann insoweit keine Rede sein.

- 7 b) Die Frage, welche „Anforderungen an die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO“ (gemeint ist wohl die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) im Hinblick auf Art. 12 GG für Unternehmen zu stellen sind, wenn die Erhebung von Gebühren zu einer derartigen Verteuerung der Entsorgungskosten im Freistaat Thüringen führt, dass die Betreiber von Abfallentsorgungsanlagen in Thüringen gegenüber anderen Entsorgern in anderen Bundesländern nicht mehr wettbewerbsfähig sind, würde sich in einem Revisionsverfahren - von allem anderen abgesehen - schon deshalb nicht stellen, weil sie von Tatsachen ausgeht, die das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt hat, und sie im Übrigen allenfalls die vermeintlich falsche Anwendung der i.E. geklärten bundesver-

fassungsrechtlichen und prozessrechtlichen Grundlagen im konkreten Einzelfall zur Prüfung stellt.

- 8 c) Auch die Frage, ob ein Unternehmen antragsbefugt ist, das weder Abfallerzeuger noch Betreiber einer Abfallentsorgungsanlage ist, als Verfahrens- und Zustellungsbevollmächtigter zahlreicher Abfallerzeuger aber der zuständigen Behörde gegenüber verbindlich erklärt hat, für diese die anfallenden Verwaltungskosten zu übernehmen, ist nicht grundsätzlich bedeutsam. Das Oberverwaltungsgericht geht davon aus, dass die Antragstellerin zu 1 aufgrund ihrer Kostenübernahmeerklärungen nicht zu - noch offenen - Verwaltungskosten herangezogen worden ist und eine künftige Inanspruchnahme ausscheidet, nachdem die Beleihung der Beigeladenen mit Inkrafttreten der Verordnung zur Neuordnung der Sonderabfallüberwachung zum 1. September 2007 gegenstandslos geworden ist und sie sich seither in Auflösung befindet. Gegen diese tatsächliche und rechtliche Würdigung erhebt die Beschwerde keine Einwendungen. Soweit sie ergänzend die Frage aufwirft, ob die Kostenübernahmeerklärung nicht nach den Grundsätzen der Rechtsnachfolge ohne Weiteres auf den Funktionsnachfolger übergeht (und deshalb mit künftigen Bescheiden zu rechnen ist), übersieht sie, dass dies eine Frage des irrevisiblen Landesrechts ist (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2 ThürVwKostG). Die grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kann damit nicht begründet werden.
- 9 d) Die Frage, ob es mit der bundesrechtlichen Kompetenzordnung vereinbar ist, dass der Landesgesetzgeber seine mit den bundesrechtlichen Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und der hierzu erlassenen Abfallverzeichnis-Verordnung im Zusammenhang stehenden Regelungen, hier die Ermächtigungsgrundlage in § 5 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 ThürAbfG, nicht der gegenwärtigen Terminologie des Bundesrechts angepasst hat, missachtet die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 19), dass das Landesrecht „nicht etwa eine eigene landesrechtliche Begriffsbestimmung oder eine weitergehende Differenzierung des Abfallbegriffs ... vorgenommen“ hat. Ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung scheidet damit aus.

- 10 e) Die Frage, ob die Gebührenerhebung für die Prüfung und Bestätigung von Entsorgungsnachweisen bzw. Sammelentsorgungsnachweisen, die auch einer Vorteilsabschöpfung dienen soll, nur aufgrund einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung erfolgen kann, soweit es auch um die Gebührenverwendung für andere legitime Zwecke als den der Deckung der Verwaltungskosten geht, ist zuvörderst eine Frage des Landesrechts (vgl. a. UA S. 34 f., 42 f.). Sie ist mit dem von der Beschwerde in Bezug genommenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - (BVerfGE 108, 1, juris Rn. 57 ff., 63 ff.) höchstrichterlich geklärt. Das Oberverwaltungsgericht hebt hierauf ab, wenn es § 5 Abs. 3 Satz 2 und 3 ThürAbfG einen ausreichenden Anhaltspunkt dafür entnimmt, dass über den Gebührenzweck der Deckung der Verwaltungskosten hinaus die Gebührenerhebung im Sinne einer Wertgebühr auch der Abschöpfung von Vorteilen dienen soll, die dem Einzelnen aufgrund der erbrachten öffentlichen Leistung zu fließen. Zugleich hat es dargelegt, dass dies auch dem Willen des Gesetzgebers entsprach.
- 11 f) Die Frage, ob die abfallrechtliche Begleitscheinkontrolle nur der allgemeinen Informationsgewinnung der Behörde dient und es deshalb an einer rechtlichen Außenwirkung für den Abfallerzeuger fehlt, betrifft im Kern die Auslegung landesrechtlicher Vorschriften (vgl. UA S. 35 ff.), ohne dass die Beschwerde die Klärungsbedürftigkeit damit notwendig verbundener Fragen des Bundesrechts dargetan hätte. Das Gleiche gilt für die damit verbundene Frage, ob es zutrifft, dass durch das normative Vorschreiben eines obligatorischen Nachweisverfahrens den Entsorgungs- bzw. Nachweispflichtigen bewusst gemacht werden soll, dass ohne dieses Nachweisverfahren ein Einsammeln, Befördern und Entsorgen der Abfälle rechtlich nicht zulässig ist.
- 12 g) Die Frage, ob es mit dem bundesstaatlichen Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist, dass sich ein Ordnungsgeber eines Landes der besonderen Normerlassverantwortung begibt, wenn er die Ausarbeitung des Entwurfs einer Verordnung einer untergeordneten Verwaltungsbehörde überlässt, die sich ihrerseits auf den Bericht einer privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beruft, rechtfertigt die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung ebenfalls nicht. Sie setzt zum einen tatsächliche Feststellungen voraus, die das Oberverwal-

tungsgericht (so) nicht getroffen hat. Soweit sie sich auf Seite 46 des angefochtenen Urteils beziehen sollte (- die Beschwerde lässt hierzu und zur Entscheidungserheblichkeit für das angefochtene Urteil jegliche Angaben vermissen -), versteht sich - ohne dass dies der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedürfte - zum anderen von selbst, dass der Verordnungsgeber vor Erlass einer Verordnung sich durch Rückgriff auf nachgeordnete Behörden und externen Sachverstand kundig machen darf.

- 13 h) Die Frage, ob durch die Nichtbeachtung einer landesrechtlichen gemeinsamen Geschäftsordnung bei Erlass einer Verordnung und einen angeblichen Verstoß gegen sie bei Anhörung der Verbände nicht in das Rechtsstaatsprinzip eingegriffen wird, setzt wiederum Tatsachen voraus, die das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt hat. Dieses hat im Gegenteil i.E. dargelegt (UA S. 27), dass die streitbefangene erste Änderungsverordnung gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 23 Abs. 1 ThürAbfG vom Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt als oberster Abfallbehörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium ordnungsgemäß erlassen worden ist.
- 14 i) Den Fragen, ob nicht gegen das Verbot der doppelten Gebührenerhebung verstoßen wird und damit eine gleichheitswidrige Benachteiligung vorliegt, wenn in Fällen der Verbringung von Abfällen in andere Bundesländer mehrfach für die Begleitscheinkontrolle gezahlt wird, und welche bundesweit einheitlich zu beachtenden Vorgaben der Verordnungsgeber der Nachweisverordnung den Ländern für eine Begleitscheinkontrolle gemacht hat, kommt ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung zu. Zur ersten Teilfrage hat das Oberverwaltungsgericht in Auslegung des irrevisiblen Landesrechts bindend festgestellt, dass der Tatbestand der doppelten Gebührenerhebung nicht vorliegt (UA S. 47). Die zweite Teilfrage rechtfertigt die Revisionszulassung deshalb nicht, weil das Darlegungserfordernis des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO die Bezeichnung einer konkreten Rechtsfrage verlangt, die für die Revisionsentscheidung erheblich sein wird. Die Grundsatzrüge dient nicht zur Beantwortung lediglich allgemein interessanter oder sich im weiteren Zusammenhang stellender Fragen ohne zwingend notwendigen Bezug zu dem zu entscheidenden Fall (Beschluss vom 24. Januar 2008 - BVerwG 6 BN 2.07 - Buchholz 402.41 Nr. 85). Das Oberverwaltungsge-

richt hat auf die unterschiedliche Praxis der Länder für die Begleitscheinkontrolle und die Prüfung und Bestätigung von Entsorgungsnachweisen verwiesen. Allein durch den Umstand, dass es damit zu unterschiedlicher Ausbildung von Gebührentatbeständen kommt, kann die Rechtswirksamkeit der streitigen ersten Änderungsverordnung nicht infrage gestellt werden.

- 15 2. Die Revision ist nicht wegen Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) des angefochtenen Urteils zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. März 2003 (a.a.O.) zuzulassen.
- 16 Das Beschwerdevorbringen genügt insoweit bereits nicht den Darlegungsanforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO. Eine Divergenz ist nur dann hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat (Beschlüsse vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 (n.F.) VwGO Nr. 26 und vom 13. Juli 1999 - BVerwG 8 B 166.99 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 9). Widersprechende Rechtssätze zeigt die Beschwerde nicht auf. Sie macht der Sache nach nur geltend, das zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (a.a.O.) gehe gegenüber der Annahme des Oberverwaltungsgerichts von einem engeren Spielraum des Normgebers bei der Ausgestaltung von Gebührentatbeständen aus. Abgesehen davon, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts nicht dieselbe Rechtsvorschrift zum Gegenstand haben, reicht das bloße Aufzeigen einer fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aufgestellt hat, zur ordnungsgemäßen Darlegung einer Divergenz nicht aus (Beschluss vom 18. September 2006 - BVerwG 10 B 55.06 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 102).

- 17 3. Die Revision ist schließlich auch nicht wegen eines Verstoßes gegen die Hinweispflicht aus § 86 Abs. 3 VwGO und den Grundsatz rechtlichen Gehörs zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).
- 18 Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs (§ 108 Abs. 2 VwGO) erfordert - wenn der angebliche Verstoß sich auf einzelne Fragen bezieht - die substantiierte Darlegung dessen, was bei ausreichender Gehörgewährung in der Vorinstanz noch vorgetragen worden wäre. Schon daran fehlt es hier.
- 19 Abgesehen davon liegen eine Überraschungsentscheidung und damit ein Verstoß gegen das Recht auf Gehör nicht vor. Zwar hat sich der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts noch in der mündlichen Verhandlung vom 29. September 2010 der Rechtsauffassung des früher zuständigen 2. Senats angeschlossen, wonach Nr. 2.13 der Anlage zur ersten Änderungsverordnung gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße (GA S. 579 f.). Der Antragsgegner hat dies aber zum Anlass genommen, dem Gericht gegenüber mit nachgelassenem Schriftsatz vom 22. November 2010 ausführlich die Prüfschritte in Bezug auf Begleitscheine und Entsorgungsnachweise und hiermit verbundene Gebühren- tatbestände zu erläutern mit dem Ziel, bisherige gerichtliche Erkenntnisdefizite auszuräumen (GA S. 582 ff.). Die Antragstellerinnen sahen sich hierdurch veranlasst, auch in Bezug auf eine Verletzung des Gleichheitssatzes mit Schriftsatz vom 30. November 2010 zu erwidern (GA S. 599 ff.). Im Folgenden hat das Oberverwaltungsgericht den Termin zur Verkündung einer Entscheidung (15. Dezember 2010) aufgehoben und erneut Termin zur mündlichen Verhandlung bestimmt (16. Februar 2011). Letzteres musste für die Antragstellerinnen erkennbar darauf hindeuten, dass das Gericht an den in der zurückliegenden mündlichen Verhandlung geäußerten Rechtsauffassungen möglicherweise nicht mehr festhalten will; dies hätte für sie nochmals Anlass gegeben, schriftsätzlich oder in der neu anberaumten mündlichen Verhandlung umfassend zur Verteidigung der eigenen Rechtsauffassung vorzutragen. Ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter kann jedenfalls nicht damit rechnen, dass die Erfolgsaussichten seines Normenkontrollantrags, die er nach Ablauf und Ergebnis einer ersten mündlichen Verhandlung noch für gegeben erachten durfte, unveränderten Bestand haben, wenn das Gericht es für erforderlich hält, erneut in die

mündliche Verhandlung einzutreten. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Neuansetzung der mündlichen Verhandlung als Reaktion auf einen nachgelassenen Schriftsatz erfolgt, mit dem insbesondere zur fehlenden Gleichheitssatzwidrigkeit von Gebührentatbeständen vorgetragen wird. Von einer Überraschungsentscheidung zu Lasten der Antragsstellerinnen kann bei einer solchen Fallgestaltung nicht ausgegangen werden.

- 20 4. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob der Zulassung der Revision umfassend nicht schon entgegensteht, dass die den Gegenstand der Normenkontrolle darstellende Rechtsvorschrift außer Kraft getreten ist (vgl. zur Bedeutung ausgelaufenen Rechts im Rahmen der Revisionszulassung Beschlüsse vom 20. Dezember 1995 - BVerwG 6 B 35.95 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 1 VwGO Nr. 9 S. 11 ff., vom 26. Februar 2002 - BVerwG 6 B 63.01 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 36 S. 29 und vom 26. November 2009 - BVerwG 6 B 33.09 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 169).
- 21 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO, die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Sailer

Guttenberger

Schipper