



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 7 B 42.09  
OVG 20 A 1380/07

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 22. April 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung  
der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts  
für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2009  
wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerde-  
verfahren auf 15 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin, eine technische Überwachungsorganisation mit Sitz in C., Nordrhein-Westfalen, begehrt die behördliche Zustimmung zu einem Überwachungsvertrag, den sie mit einem auf dem Gebiet der Abfallentsorgung europaweit tätigen Unternehmen abgeschlossen hat. Letzteres erstrebt dadurch für ein Zweigwerk in A. die Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb gemäß § 52 Abs. 1 KrW-/AbfG für die Tätigkeiten Einsammeln, Befördern, Lagern, Behandeln, Verwerten und Beseitigen von Abfällen. Der Funktionsvorgänger der Beklagten stimmte diesem Überwachungsvertrag nur für die Tätigkeiten Einsammeln, Befördern, Lagern und Behandeln von Abfällen zu; für die Tätigkeiten Verwerten und Beseitigen von Abfällen verweigerte er seine Zustimmung, da diese im bezeichneten Zweigwerk nicht ausgeführt würden.
- 2 Die nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht ab. Die hiergegen eingelegte Berufung ist ohne Erfolg geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, dass der Be-

hörde für die Zustimmung zum Überwachungsvertrag ein inhaltliches Prüfungsrecht zur Seite stehe. Die Angaben und Festlegungen der betrieblichen Tätigkeiten als Bezugspunkt für die Zertifizierung müssten konkret bezeichnet werden und in tatsächlicher Hinsicht zutreffen. In dem streitigen Betrieb fehle es hieran in absehbarer Zukunft in Bezug auf die Verwertung und Beseitigung von Abfällen; dort würden Abfälle im Sinne der Entsorgungsfachbetriebsverordnung (EfbV) weder verwertet noch beseitigt. Soweit § 2 Abs. 1 Nr. 1 EfbV von Verwerten oder Beseitigen spreche, seien diese Begriffe nicht so umfassend zu verstehen wie in § 4 Abs. 5 bzw. § 10 Abs. 2 KrW-/AbfG. Die Verordnung erfasse nur Tätigkeiten, die nach einem mehrstufigen Entsorgungsvorgang die Verwertung oder Beseitigung des Abfalls zum Abschluss brächten.

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

## II

- 4 Die Beschwerde ist unbegründet. Die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor.
- 5 1. Der Rechtssache kommt keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu.
- 6 Die von der Klägerin aufgeworfene Frage,

ob die zuständige Behörde gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 EfbV auch überprüfen darf, dass die in dem Überwachungsvertrag sowie in dem Überwachungszertifikat gemachten Angaben den betrieblichen Voraussetzungen entsprechen und dass der Entsorgungsbetrieb somit die Anforderungen der §§ 2 bis 11 EfbV erfüllt,

rechtfertigt die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung nicht, weil sie sich ohne Weiteres anhand des Gesetzes beantworten lässt, ohne dass es hierzu der Vertiefung in einem Revisionsverfahren bedürfte.

- 7 Der Entsorgungsfachbetriebsverordnung lässt sich nach Auffassung des Senats deutlich entnehmen, dass die zuständige oberste Landesbehörde die Zustimmung zu dem ihr vorgelegten Überwachungsvertrag nicht nur dann verweigern darf, wenn der Überwachungsvertrag die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 EfbV nicht erfüllt, sondern auch dann, wenn die zu zertifizierende Tätigkeit nach den ihr bereits vorliegenden Erkenntnissen in dem fraglichen Betrieb nicht ausgeführt wird. Jedenfalls insoweit darf sie den Überwachungsvertrag auch einer inhaltlichen Überprüfung unterziehen. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:
- 8 a) § 52 Abs. 1 und 2 KrW-/AbfG sagt nichts über die näheren Voraussetzungen für die Erteilung der behördlichen Zustimmung zu vorgelegten Überwachungsverträgen aus. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht jedoch angenommen, dass die Verordnungsermächtigung des § 52 Abs. 2 KrW-/AbfG auch die Ausgestaltung des Zustimmungsverfahrens in § 15 EfbV umfasst. Das zieht auch die Klägerin nicht in Zweifel.
- 9 b) Ebenfalls zu Recht wird in dem Berufungsurteil hervorgehoben, dass die Einführung des Zertifizierungsverfahrens unter anderem die Verlagerung von Überwachungsaufgaben von den für den Vollzug des Abfallrechts zuständigen Behörden auf privatrechtlich organisierte sachverständige Stellen - die technischen Überwachungsorganisationen - bezweckte (vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 52 Rn. 1; Cosson, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Stand März 2009 § 52 Rn. 1). Die mit dieser Deregulierung verbundene Betrauung der technischen Überwachungsorganisation mit konkreten Kontrollaufgaben spricht - wie die Klägerin insoweit zutreffend geltend macht - grundsätzlich für eine Beschränkung der betrieblichen Überwachungsbefugnisse der obersten Landesbehörden. Jedenfalls auf die hier allein streitige Konstellation trifft dies jedoch - wie noch auszuführen ist - nicht zu.
- 10 c) Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 EfbV muss die zuständige oberste Landesbehörde dem Überwachungsvertrag zustimmen, wenn dieser die in den §§ 12 bis 14 EfbV genannten Anforderungen erfüllt. Ihre Prüfung hat danach zunächst

zum Gegenstand, ob der vorgelegte Vertrag die „formalen“ Kriterien  
- Schriftform (§ 12 Abs. 1 Satz 1 EfbV) und Mindestinhalt über die Kontrollpflichten der technischen Überwachungsorganisationen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 EfbV) - erfüllt.

- 11 d) Auf diese formale Vertragsprüfung ist die oberste Landesbehörde nach dem erkennbaren Deregulierungskonzept der Entsorgungsfachbetriebsverordnung in der hier allein zu beurteilenden Sachverhaltskonstellation nicht beschränkt. Ist der obersten Landesbehörde - sei es, wie hier, durch entsprechende Mitteilungen der Benehmensbehörde gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 EfbV, sei es aus eigenem Wissen - bekannt, dass alle oder einzelne zu zertifizierende Tätigkeiten in dem konkreten Betrieb tatsächlich nicht ausgeübt werden, so darf sie ihre Zustimmung zu dem Überwachungsvertrag auch aus diesem inhaltlichen Grund verweigern.
- 12 Dies ergibt sich - ohne dass es hierzu einer revisionsgerichtlichen Vertiefung bedürfte - ersichtlich aus den Zuständigkeitsabgrenzungen der Verordnung zwischen den Kompetenzen der technischen Überwachungsorganisationen einerseits und denjenigen der obersten Landesbehörde andererseits.
- 13 aa) Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 EfbV hat das schriftliche Überwachungszertifikat die „Bezeichnung der zertifizierten Tätigkeiten des Betriebes“ zum Inhalt. Es bezieht sich also - ebenso wie die Überwachungspflicht der technischen Überwachungsorganisation (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 EfbV) - auf einzelne konkrete betriebliche Tätigkeiten (vgl. § 14 Abs. 3, § 7 Abs. 2, § 2 Abs. 1 EfbV). Diese müssen in dem Überwachungsvertrag im Einzelnen und konkret beschrieben werden. Die Zustimmung bezieht sich damit ebenfalls auf die einzelne zu zertifizierende Tätigkeit. Aus dem Umstand, dass Überwachungs- und Zustimmungsgegenstand die einzelne zu zertifizierende Tätigkeit ist, hat das Oberverwaltungsgericht zugleich gefolgert, dass eine nicht wahrgenommene Tätigkeit mangels eines Überprüfungsgegenstandes weder zertifizierbar noch zustimmungsfähig ist. Ob aus Letzterem eine entsprechende Prüfungsbefugnis der obersten Landesbehörde folgt, kann aus den nachstehenden Gründen offen bleiben.

- 14 bb) Gemäß § 15 Abs. 4 Nr. 4 i.V.m. § 14 Abs. 4 Nr. 3 EfbV ist die oberste Landesbehörde zum Widerruf der Zustimmung berechtigt, wenn die technische Überwachungsorganisation ihrerseits ihre Verpflichtung zur Entziehung des Zertifikats wegen dauerhafter Einstellung des Betriebs verletzt. Da die Zertifizierung die einzelne Tätigkeit betrifft, bedeutet Betriebseinstellung im Sinne von § 14 Abs. 4 Nr. 3 EfbV die Einstellung der konkreten zertifizierten Tätigkeit. Das Obergerverwaltungsgericht hat aus dieser Regelung zu Recht auf die Befugnis der obersten Landesbehörde geschlossen, die Zustimmung zum Überwachungsvertrag zu versagen, wenn bereits im Zeitpunkt der Zertifikatserteilung und also auch im Zeitpunkt der dafür erforderlichen Zustimmung zum Überwachungsvertrag feststeht, dass in dem konkreten Betrieb die zu zertifizierenden Tätigkeiten oder einzelne von ihnen tatsächlich nicht ausgeführt werden und auch in absehbarer Zukunft insoweit mit keiner Änderung zu rechnen ist. Die oberste Landesbehörde ist nicht zur Erteilung einer Zustimmung verpflichtet, die sie sofort widerrufen könnte.
- 15 cc) Die Berechtigung zur Versagung der Zustimmung wegen Nichtausübung der zu zertifizierenden betrieblichen Tätigkeit ergibt sich ferner aus § 15 Abs. 4 Nr. 4 i.V.m. § 14 Abs. 4 Nr. 1 EfbV. Danach ist die technische Überwachungsorganisation zur Entziehung des Zertifikats verpflichtet, wenn der Betrieb den Anforderungen der Verordnung nicht genügt. Auch insoweit wird auf die betriebliche Ebene und die einzelnen ausgeübten zertifizierten Tätigkeiten abgestellt. Zwar setzt das entsprechende Widerrufsrecht der obersten Landesbehörde zunächst grundsätzlich eine vorherige pflichtwidrige Untätigkeit der technischen Überwachungsorganisation voraus. Sind aber ausnahmsweise bereits im Zeitpunkt der Zustimmungserteilung entsprechende Entziehungstatbestände bekannt, ist auch insoweit die oberste Landesbehörde bereits zur Versagung ihrer Zustimmung zum Überwachungsvertrag befugt.
- 16 dd) Schließlich spricht auch die Verpflichtung der obersten Landesbehörde, sich mit den zuständigen Behörden anderer Länder, in denen von dem Überwachungsvertrag betroffene Betriebsstandorte liegen, ins Benehmen zu setzen (§ 15 Abs. 1 Satz 2 EfbV), für eine über die Prüfung formaler vertraglicher In-

halte hinausgehende, zumindest eingeschränkte betriebsbezogene Kontrolle in dem dargelegten Sinne.

- 17 ee) Dass gemäß § 52 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 KrW-/AbfG und § 15 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 EfbV die Zustimmung auch allgemein erteilt werden kann, schließt die Berücksichtigung betriebsbezogener Umstände in der hier allein zu beurteilenden Sachverhaltskonstellation nicht aus. Diese Möglichkeit behält auch dann noch einen sinnvollen Anwendungsbereich. Die allgemeine Zustimmung kann z.B. sachgerecht sein, wenn es um technische Überwachungsorganisationen geht, mit denen die Zustimmungsbehörde über längere Zeiträume bereits zuverlässig zusammengearbeitet hat, und Musterverträge vorgelegt werden, die bekannt und bewährt sind sowie sich auf gleichartige unstreitige betriebliche Tätigkeiten beziehen.

- 18 2. Den weiteren Fragen,

ob die Begriffe des Verwertens und Beseitigens im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 EfbV dem Verwertungs- und Beseitigungsbegriff des KrW-/AbfG (§ 3 Abs. 7, § 4 Abs. 3 bis 5, § 10 Abs. 2 KrW-/AbfG) entsprechen

und

ob bei der Zertifizierung nach § 14 EfbV von der technischen Überwachungsorganisation die zu zertifizierenden Tätigkeiten auch als Verwerten oder Beseitigen eingeordnet werden dürfen,

kommt ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Auch ihre Beantwortung ist ohne Weiteres aufgrund des Gesetzes möglich, ohne dass hierzu ein Revisionsverfahren erforderlich ist. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass die in der Entsorgungsfachbetriebeverordnung verwendeten Begriffe des Verwertens und Beseitigens von Abfällen - anders als im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - nur den abschließenden Endakt des jeweiligen Entsorgungsvorgangs bezeichnen.

- 19 a) Die Richtigkeit dieser Annahme folgt schon daraus, dass bei einem umfassenden, dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz entsprechenden Verständ-

nis dieser beiden Begriffe die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 EfbV vorangestellte Aufzählung von Teilhandlungen überflüssig wäre. Sie ergibt sich ferner aus dem besonderen Zweck der Entsorgungsfachbetriebeverordnung. Während § 4 Abs. 5 und § 10 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG die dort aufgelisteten Handlungen ausdrücklich als Teilakte des gesamten Verwertungs- bzw. Beseitigungsvorgangs bezeichnen und damit die Grundsätze und Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen im Rahmen der Kreislaufwirtschaft bzw. der Abfallbeseitigung kennzeichnen, hebt § 2 Abs. 1 Nr. 1 EfbV allein auf die einzelnen Tätigkeiten im Verlaufe des Verwertungs- oder Beseitigungsvorgangs ab, deren jeweilige Abwicklung von einem Entsorgungsfachbetrieb - gegebenenfalls auch auf einzelne Teilakte beschränkt - übernommen werden kann. Auf diese tatsächlichen betrieblichen Tätigkeiten beziehen sich der Überwachungsvertrag und die Kontrolle durch die technische Überwachungsorganisation und die Behörde. Die Entsorgungstätigkeit und damit auch die Zertifizierung können sich deshalb auf einzelne Teilhandlungen der Verwertung oder Beseitigung beschränken. Diese Tätigkeiten sind demzufolge im Überwachungsvertrag konkret zu beschreiben. Die Entsorgungsfachbetriebeverordnung ist deshalb ersichtlich insgesamt „tätigkeitsbezogen“. Belegt wird dieses Verständnis unter anderem durch §§ 6, 7, 13 Abs. 1 Nr. 1, § 14 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 EfbV.

- 20 Auch die „Vollzugshilfe Entsorgungsfachbetriebe“ (Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall <LAGA> 36 vom 19. Mai 2005) stellt - wie die Entsorgungsfachbetriebeverordnung - auf die einzelnen Verfahrensschritte ab. Auch sie sieht vor, dass Entsorgungsfachbetriebe allein für die jeweils von ihnen erbrachte Teilleistung zertifiziert werden, wobei die Teilleistung des Beseitigens oder Verwertens im Sinne der Verordnung nur in dem, den jeweiligen Entsorgungsvorgang abschließenden Handeln zu sehen und nur dann entsprechend zu zertifizieren ist (Nr. II.4.7.1 Abs. 2 in der Endfassung vom 19. Mai 2005). Wie dargelegt, entspricht diese Sicht dem System der Entsorgungsfachbetriebeverordnung.
- 21 Ein unauflösbarer Widerspruch zu § 4 Abs. 5 und § 10 Abs. 2 KrW-/AbfG besteht nicht. Zwar ist der Gesamtvorgang der Entsorgung von Abfällen entweder eine Verwertung oder eine Beseitigung (vgl. § 3 Abs. 7 KrW-/AbfG). Damit steht



aber nicht im Widerspruch, wenn die Entsorgungsfachbetriebeverordnung im Rahmen der Zertifizierung auf einzelne Teilakte der jeweiligen Entsorgungsvorgänge abstellt und in diesem Zusammenhang mit Verwerten bzw. Beseitigen nur den abschließenden Endakt des jeweiligen Entsorgungsvorgangs bezeichnet.

- 22 b) Dementsprechend steht außer Frage, dass die technische Überwachungsorganisation bei der Zertifizierung auf die einzelnen Teilakte und damit auch auf die den jeweiligen Entsorgungsvorgang abschließenden Handlungen des Verwertens oder Beseitigens in dem dargelegten Sinne abstellen darf und muss.
- 23 3. Die Divergenzrüge (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) genügt nicht den Darlegungsanforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO. Danach ist der Zulassungsgrund der Divergenz 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 unter anderem des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten Rechtssatz in Ansehung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Die Beschwerde muss daher die angeblich widersprüchlichen abstrakten Rechtssätze einander gegenüberstellen. Diese Voraussetzung erfüllt die Beschwerdebegründung im Hinblick auf die gerügte Abweichung des Berufungsurteils von den beiden genannten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 6. November 2003 - BVerwG 7 C 2.03 - Buchholz 451.91 EuropUmweltR Nr. 11 und vom 1. Dezember 2005 - BVerwG 10 C 4.04 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 100) nicht.
- 24 Eine Divergenz im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO scheitert schon daran, dass nach der entscheidungstragenden Auffassung des Oberverwaltungsgerichts die hier maßgeblichen Begriffe des Verwertens und Beseitigens in § 2 Abs. 1 Nr. 1 EfbV mit denjenigen in § 5 Abs. 4 und § 10 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht identisch sind und das Bundesverwaltungsgericht in den benannten Entscheidungen sich nur zu Letzteren geäußert hat. Im Übrigen hält die Beschwerde dem Oberverwaltungsgericht in der Sache nur eine nach ihrer Ansicht unrichtige Rechtsanwendung hinsichtlich der auf dem allgemeinen Verwertungs begriff

beruhenden verbringungsrechtlichen Bewertung eines mehraktigen Entsorgungsvorgangs vor. Ein hiermit möglicherweise verbundener bloßer Anwendungsfehler ist indessen keine Divergenz im Sinne des Revisionszulassungsrechts. Mit Angriffen gegen die vorinstanzliche Tatsachenwürdigung und Rechtsanwendung im Einzelfall lässt sich ein abstrakter Rechtssatzwiderspruch nicht belegen (stRspr; vgl. Beschluss vom 13. Juli 1999 - BVerwG 8 B 166.99 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 9).

- 25 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Sailer

Guttenberger

Schipper