

Rechtsquellen:

VerpackV § 6 Abs. 3 Satz 11, Abs. 4; § 8 Abs. 1,
§ 9 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Sätze 1 und 2, Abs. 3,
Abs. 4; § 10
VwGO § 43 Abs. 2 Satz 1

Stichworte:

Einweg-Getränkeverpackungen; Dosenpfand; Rücknahmepflicht;
Pfandpflicht; Pfanderstattung; Sammelsystem, kollektives;
Mehrwegsystem; Mehrwegquote; Nacherhebung; Bekanntmachung;
Widerrufsfiktion; Verwaltungsakt, fingierter; Feststellungs-
klage Subsidiariät; Vollzug Verpackungsverordnung; Gültigkeit
Rücknahme- und Pfandpflicht.

Leitsatz:

Die Bekanntgabe der wiederholten Unterschreitung der Mehrweg-
quote i.S. des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV durch die Bundesre-
gierung ist ein feststellender Verwaltungsakt, der für das
Wirksamwerden der Rücknahme- und Pfandpflichten konstitutiv
ist.

Urteil des 7. Senats vom 16. Januar 2003 - BVerwG 7 C 31.02

I. VG Düsseldorf vom 03. und 10.09.2002
- Az.: VG 17 K 1907/02 u.a. -

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 31.02
VG 17 K 1907/02 u.a.

Verkündet
am 16. Januar 2003
Schmidt
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Januar 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
S a i l e r und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
G ö d e l , K l e y , H e r b e r t und N e u m a n n

für Recht erkannt:

Die Urteile des Verwaltungsgerichts Düsseldorf
vom 3. und 10. September 2002 werden aufgehoben,
soweit den Klagen stattgegeben worden ist.
Die Klagen werden in vollem Umfang abgewiesen.

Die Anschlussrevisionen der Klägerinnen werden
zurückgewiesen.

Die Klägerinnen tragen die Kosten ihrer jeweiligen
Verfahren nach deren Trennung und bis zu deren
erneuter Verbindung einschließlich der insoweit
entstandenen außergerichtlichen Kosten der
Beigeladenen. Von den vor der Trennung und
nach der Verbindung der Verfahren entstandenen
Kosten des Verfahrens einschließlich der außer-
gerichtlichen Kosten der Beigeladenen tragen
die Klägerinnen zu 3 bis 8, 10, 12, 13, 16, 17,

20, 23, 24, 26 und 30 bis 33 jeweils 0,9 %, die Klägerinnen zu 1, 2, 9, 11, 14, 15, 18, 19 und 21 jeweils 1,6 %, die Klägerinnen zu 25, 28 und 29 jeweils 6,1 % sowie die Klägerinnen zu 22 und 27 jeweils 25,1 %.

G r ü n d e :

I.

Die klagenden Brauereien, Mineralbrunnen, Verpackungshersteller und Einzelhandelsunternehmen wenden sich gegen Rücknahme- und Pfandpflichten für Einweg-Getränkeverpackungen.

Nach der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) vom 21. August 1998 (BGBl I S. 2379) sind Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen verpflichtet, gebrauchte Verpackungen zurückzunehmen und ordnungsgemäß zu verwerten (§ 6 Abs. 1 und 2 VerpackV). Diese Pflichten entfallen bei Verpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem System beteiligt, das flächendeckend eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher gewährleistet (§ 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV) und deren ordnungsgemäße Verwertung sicherstellt (§ 6 Abs. 3 Satz 2 VerpackV). Die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Behörde stellt auf Antrag des Systembetreibers fest, dass ein Sammelsystem nach § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV flächendeckend eingerichtet ist (§ 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackV). Die zuständige Behörde kann diese Systemfeststellung widerrufen, sobald und soweit sie feststellt, dass die in § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV genannten Anforderungen nicht eingehalten werden (§ 6 Abs. 4 Satz 1 VerpackV).

Vertreiber von Getränken in Einweg-Verpackungen sind ferner verpflichtet, von ihrem jeweiligen Abnehmer ein Pfand zu erheben, das bei der Rücknahme der Verpackungen zu erstatten ist (§ 8 Abs. 1 VerpackV). Von ihren Pflichten sind sie freigestellt bei Einweg-Getränkeverpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem Sammelsystem i.S. des § 6 Abs. 3 VerpackV beteiligt (§ 9 Abs. 1 Satz 1 VerpackV). Die Freistellung steht unter dem Vorbehalt, dass der Gesamtanteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure, Fruchtsäfte und Wein im Kalenderjahr bundesweit die Quote von 72 % nicht wiederholt unterschreitet (§ 9 Abs. 2 Satz 1 VerpackV). Die Mehrweganteile werden, wenn die Regelerhebung erstmals eine Unterschreitung ergeben hat, in einer an deren Bekanntmachung anschließenden Nacherhebungsfrist von zwölf Monaten erneut festgestellt. Das Ergebnis der Erhebungen hat die Bundesregierung jährlich bekanntzugeben (§ 9 Abs. 3 VerpackV). Ergibt auch die Nacherhebung ein Unterschreiten der Mehrwegquote, gilt die Entscheidung nach § 6 Abs. 3 VerpackV ab dem ersten Tag des auf die Bekanntgabe folgenden sechsten Kalendermonats bundesweit für diejenigen Getränkebereiche als widerrufen, deren Mehrweganteil unter dem im Jahr 1991 festgestellten Anteil liegt (§ 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV).

Am 28. Januar 1999 gab das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Ergebnisse der Regelerhebung über die Mehrweganteile von Getränkeverpackungen für das Jahr 1997 bekannt (BAnz. S. 1081) und teilte mit, dass die Mehrwegquote für den nach § 9 Abs. 2 Satz 1 VerpackV erheblichen Getränkebereich mit 71,35 % im Jahr 1997 erstmals unterschritten worden sei. Am 4. April 2000 gab das Bundesministerium die Ergebnisse der Regelerhebung für das Jahr 1998 bekannt (BAnz. S. 6009), wonach sich die Mehrwegquote auf 70,13 % belief. Die Ergebnisse der darauf durchgeführten Nach-

erhebungen für die Zeiträume Februar 1999 bis Januar 2000 und Mai 2000 bis April 2001 wurden am 2. Juli 2002 (BAnz. S. 14689, 14690) bekannt gegeben. Hiernach betrug die Mehrwegquote für den Nacherhebungszeitraum Februar 1999 bis Januar 2000 insgesamt 68,29 %; bei Mineralwasser und Bier lagen die Mehrweganteile jeweils erheblich unter denen des Referenzjahrs 1991. Die Mehrwegquote für den Nacherhebungszeitraum Mai 2000 bis April 2001 wurde mit 63,81 % festgestellt; der Mehrweganteil des Referenzjahrs 1991 wurde in den Getränkesegmenten Mineralwasser, Bier und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke unterschritten. Die Bekanntmachungen der Nacherhebungsergebnisse sind für sofort vollziehbar erklärt und mit der Rechtsmittelbelehrung versehen worden, dass Klage beim Verwaltungsgericht Berlin erhoben werden könne.

Bereits im März 2002 haben die Klägerinnen beim Verwaltungsgericht Düsseldorf Klage gegen das Land Nordrhein-Westfalen erhoben. Sie haben in erster Linie die Aufhebung des durch die Nacherhebungsergebnisse ausgelösten Widerrufs der Systemfeststellung des Beklagten beantragt. Sie gehen davon aus, dass die Quotenunterschreitung unabhängig von ihrer Bekanntgabe und ohne behördlichen Vollzugsakt den Widerruf der gemäß § 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackV getroffenen Systemfeststellung des Beklagten bewirke. Der fingierte Widerruf der Systemfeststellung sei als anfechtbarer Verwaltungsakt der zuständigen Landesbehörde zu verstehen. Mit ihrem Hilfsantrag haben die Klägerinnen sinngemäß beantragt festzustellen, dass sie auch ab dem 1. Januar 2003 nicht den Pfanderhebungs- und Rücknahmepflichten nach der Verpackungsverordnung unterlägen. Die Hersteller und Vertreiber von Einweg-Getränkeverpackungen erfüllten unverändert ihre Rücknahme- und Verwertungspflichten durch Beteiligung an dem festgestellten Rücknahmesystem. Die Instrumentalisierung individueller Rücknahme- und Pfandpflichten der Hersteller und Vertreiber von Einweg-Getränkeverpackungen zum Schutz der Mehrwegquote oder zur Förderung ökologisch vorteil-

hafter Getränkeverpackungen sei durch Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung nicht gedeckt und verstoße gegen die Berufsfreiheit sowie gegen den Gleichheitssatz.

Durch Urteile vom 3. und 10. September 2002 (NVwZ 2002, 1269) hat das Verwaltungsgericht jeweils dem Feststellungsantrag stattgegeben und die Klagen im Übrigen abgewiesen. In den Entscheidungsgründen ist ausgeführt: Der Anfechtungsantrag sei unzulässig, weil der Widerruf der Systemfeststellung kein fingierter Verwaltungsakt sei. Dagegen sei der Feststellungsantrag zulässig. Er ziele auf das Nichtbestehen eines konkreten zukünftigen Rechtsverhältnisses zwischen den Klägerinnen und dem beklagten Land, nämlich ihrer am 1. Januar 2003 unmittelbar aus der Verpackungsverordnung folgenden Pflichten zur Pfanderhebung, Pfanderstattung und Rücknahme von Einweg-Getränkeverpackungen. Das Feststellungsinteresse ergebe sich daraus, dass die Beigeladene mit Sanktionen durch die Vollzugsbehörden gedroht habe, wenn bis zum 1. Januar 2003 kein funktionierendes Rücknahmesystem eingerichtet sei.

Dem Feststellungsantrag stehe der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen. Auf eine Klage gegen die Bekanntgabe des Ergebnisses der Nacherhebung über die Mehrwegquote könnten die Klägerinnen nicht verwiesen werden, weil ein solches Begehren gegen einen anderen Beklagten gerichtet wäre und ein Urteil keine Bindungswirkung gegenüber den mit dem Vollzug der Verpackungsverordnung betrauten Ländern entfalte. Es sei ungewiss, ob im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen die Bekanntgabe über die Rechtmäßigkeit der Pfandpflicht entschieden werde und die Beurteilung dieser Vorfrage an der Rechtskraftwirkung teilnehme. Die Bekanntgabe der Mehrwegquote durch den Bund könne aus Gründen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht auf die Herbeiführung der von den Ländern zu vollziehenden Pfandpflicht gerichtet sein. Dass die Klägerinnen mehrfach Rechtsschutz beanspruchen dürften, sei eine Folge des in der Verpa-

ckungsverordnung geregelten Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Pfandpflicht. Die Feststellungsklage richte sich auch gegen den richtigen Beklagten. Die Verpackungsverordnung werde von den Bundesländern vollzogen. In Nordrhein-Westfalen sei der Beklagte als oberste Abfallwirtschaftsbehörde zum Vollzug des Abfallrechts zuständig. Ihm gegenüber sei das Nichtbestehen des Rechtsverhältnisses festzustellen. Prozessökonomische oder praktische Gründe rechtfertigten es nicht, von verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschriften abzuweichen. Im Übrigen gehe die Verpackungsverordnung selbst davon aus, dass Pfandpflichten nicht bundeseinheitlich gelten müssten.

In der Sache hat das Verwaltungsgericht die Auffassung vertreten, dass die Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen zu dem Zweck, die bestehenden Mehrwegsysteme zu schützen, durch die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt sei. Der Verordnungsgeber dürfe eine Pfandpflicht nur einführen, um die Rückgabe bestimmter Produkte sicherzustellen. Nach der angegriffenen Regelung sei Zweck der Pfanderhebung jedoch allein der Schutz der Mehrwegsysteme. Die Rückgabe der Einweg-Getränkeverpackungen werde durch das bestehende Abholsystem gewährleistet.

Gegen diese Urteile haben der Beklagte und die Beigeladene die vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevisionen eingelegt. Sie halten die Feststellungsklagen für unzulässig. Der Vertreter des Bundesinteresses teilt die Auffassung der Revisionskläger. Die Klägerinnen treten den Revisionen entgegen. Sie haben Anschlussrevision eingelegt, mit der sie ihren in erster Instanz abgewiesenen Anfechtungsantrag weiter verfolgen.

II.

Die Sprungrevisionen sind zulässig und begründet. Das Verwaltungsgericht hätte auch die Feststellungsklagen als unzulässig abweisen müssen (1). Die Anschlussrevisionen sind zulässig, insbesondere fristgerecht eingelegt, aber unbegründet. Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Widerrufsregelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV kein fingierter Verwaltungsakt des Beklagten ist (2).

1. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Feststellungsklagen zulässig seien, verletzt Bundesrecht. Die beantragte Feststellung durfte nicht getroffen werden, da die Klägerinnen ihre Rechte durch Anfechtungsklage gegen den Rechtsakt der Bekanntgabe hätten verfolgen können (§ 43 Abs. 2 VwGO). Durch diese Anfechtungsklage wird dem Rechtsschutzziel der Klägerinnen wirkungsvoll und umfassend Rechnung getragen.

Die Klägerinnen möchten geklärt wissen, ob sie ihre nach der Verpackungsverordnung bestehenden Pflichten zur Pfanderhebung und zur Rücknahme von Einweg-Getränkeverpackungen zu erfüllen haben. Ihre Klage zielt damit der Sache nach auf die Feststellung der Ungültigkeit der untergesetzlichen Regelung. Eine solche Feststellungsklage ist schon deswegen ausgeschlossen, weil die Anfechtung der Bekanntgabe des Nacherhebungsergebnisses i.S. des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV der sachnähere und effektivere Weg zur Klärung der Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Rücknahme- und Pfandpflichten der Verpackungsverordnung ist. Die Bekanntgabe des Nacherhebungsergebnisses durch die Bundesregierung ist ein Rechtsakt in der Gestalt eines feststellenden Verwaltungsakts, der für das Wirksamwerden des Pflichtenverhältnisses konstitutiv ist. Dessen Anfechtung ermöglicht die von den Klägerinnen angestrebte Prüfung der Gültigkeit der Pflichtenregelung. Soweit über den Streitgegen-

stand rechtskräftig entschieden wird, wirkt die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit und damit den Bestand des pflichten- auslösenden Bekanntgabeakts bundesweit und bindet namentlich auch die für den Vollzug der Verpackungsverordnung zuständigen Länderbehörden.

Der Bekanntgabeakt, der nach wiederholter Unterschreitung der Mehrwegquote erlassen wird, ist nach der Konzeption der Verpackungsverordnung dazu bestimmt, das Pflichtenverhältnis zu aktualisieren. Seine Bedeutung erschöpft sich nicht in der Veröffentlichung eines Tatbestandswirkung entfaltenden Sachverhalts. Nach dem der Bekanntgabe gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV beizumessenden Regelungsgehalt zielt sie auf die rechtsverbindliche Feststellung des Eintritts der in der Verordnung angelegten Rücknahme- und Pfandpflichten. Die Bekanntgabe hat die verpflichtende Wirkung der Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 3, § 9 Abs. 1 Satz 1 und § 8 Abs. 1 VerpackV (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 22. März 2000 - 1 BvR 1500/93 - DVBl 2001, 1429 <1430>) unmittelbar zur Folge. Das Rechtsverhältnis, dessen Nichtbestehen die Klägerinnen festgestellt wissen möchten, setzt daher den Bestand der Bekanntgabe voraus. Mit ihrer rechtlichen Außenwirkung unterscheidet sie sich von Regelungen, bei denen die normativ bestimmten Rechtsfolgen unabhängig vom Bestand eines Verwaltungsakts oder eines gesondert festgestellten Tatbestandsmerkmals eintreten (vgl. Urteil vom 9. März 1989 - BVerwG 2 C 59.86 - BVerwGE 81, 298 <299 f.>; Urteil vom 12. Juni 1992 - BVerwG 7 C 5.92 - BVerwGE 90, 220 <222 f., 227 f.>; Urteil vom 19. Juli 1994 - BVerwG 6 C 27.92 - Buchholz 111 Art. 13 EV Nr. 2).

Die Verordnungsbegründung zu § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV bestätigt den regelnden Charakter der Bekanntgabe. Danach tritt, "wenn die Mehrwegquote in zwei aufeinander folgenden Jahren unterschritten wird, ... automatisch nach Bekanntgabe der

Mehrweganteile für diejenigen Getränkebereiche die Pfandpflicht nach § 8 in Kraft, für die der entsprechende Mehrweganteil des Jahres 1991 unterschritten ist" (BTDrucks 13/10943 S. 28). Das entspricht der Funktion der Bekanntgabe, die darin besteht, den Herstellern und Vertreibern von Einweg-Getränkeverpackungen das ihre Pflichten aktualisierende Signal zur Einrichtung der erforderlichen Pfand- und Rücknahmesysteme zu geben (vgl. OVG Berlin, DVBl 2002, 630 <632>; OVG Münster, Beschluss vom 27. November 2002 - 20 B 1926/02 u.a. -, Beschlussabdruck S. 13; Hey, DVBl 2002, 445 <449>). Der Verordnungsgeber knüpft das Wirksamwerden der Pflichten an den Bekanntgabeakt, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu genügen.

Der Wortlaut des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV steht mit diesem Verständnis in Einklang. Die Vorschrift nimmt in ihrem ersten Halbsatz mit dem Wort "danach" auf die Bekanntgabe des Nacherhebungsergebnisses Bezug. Sie bezieht damit die Bekanntgabe als rechtliche Voraussetzung des im zweiten Halbsatz bestimmten Auflebens der Pfandpflichten in den Regelungszusammenhang ein. Der Wille des Verordnungsgebers, die pflichtenauslösende Bekanntgabe als feststellenden Verwaltungsakt auszugestalten, kommt in seiner Praxis der Beifügung einer Rechtsmittelbelehrung sinnfällig zum Ausdruck. Der Annahme einer solchen Regelungswirkung widerspricht nicht, dass sich die Rechtsfolgen der Bekanntgabe unmittelbar aus der Verpackungsverordnung ergeben. Zweck eines feststellenden Verwaltungsakts ist es gerade, den Eintritt normativ geregelter Rechtsfolgen verbindlich festzustellen. Auch die Aktualisierung von Pflichten durch Bekanntgabe rechtserheblicher Tatsachen ist der Rechtsordnung nicht fremd. Eine dem entsprechende Rechtswirkung wurde der in den früheren Smog-Verordnungen der Länder bestimmten Bekanntgabe des Smogalarms zuerkannt, die die smogbedingten Pflichten von Anlagebetreibern und Kraftfahrzeugbesitzern auslöste; die Bekanntgabe ist in der einschlägigen Literatur ganz überwie-

gend als Verwaltungsakt gedeutet worden (vgl. Jarass, NVwZ 1987, 95 sowie die weiteren Nachw. bei Hey, a.a.O.). Die gegenteilige Annahme der Klägerinnen, dass die Quotenunterschreitung unabhängig von ihrer Bekanntgabe das Pflichtenverhältnis aktualisiere, erklärt sich nur durch ihr unzutreffendes Verständnis der Widerrufsfiktion als eines fingierten Verwaltungsakts der für die Systemfeststellung zuständigen Landesbehörde. Der Konstruktion eines fingierten Verwaltungsakts als Hebel zur Durchsetzung ihres Rechtsschutzziels bedarf es bei Anfechtung des real existierenden Bekanntgabeakts nicht.

Die Regelungsqualität der Bekanntgabe nach § 9 Abs. 3 VerpackV wird schließlich nicht dadurch in Frage gestellt, dass es dem Bund nach Art. 83 GG verwehrt sei, einen solchen Vollzugsakt zu erlassen. Bei der Bekanntgabe handelt es sich nicht um einen Gesetzesvollzug im Sinne dieser verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschrift. Vielmehr entspricht die mit dieser Maßnahme bewirkte verbindliche Feststellung des Eintritts der normierten Bedingung für das Wirksamwerden der Rücknahme- und Pfandpflichten funktional deren In-Kraft-Setzen. Die Bekanntgabe der wiederholten Unterschreitung der Mehrwegquote beseitigt die normative Pflichtenbefreiung durch eine ebenso generelle Regelung des Verordnungsgebers. Die Koppelung einer Rechtsänderung mit der Bekanntgabe des Eintritts ihrer Voraussetzungen unterscheidet den der Bundesregierung vorbehaltenen Rechtsakt vom typischen Normvollzug, der als "verwaltungsmäßige Ausführung" des Bundesrechts (vgl. BVerfGE 11, 6 <15>) gemäß Art. 83 GG den Vollzugsbehörden der Länder obliegt. Die Bekanntgabe ist damit unbeschadet ihrer formellen Einordnung als feststellender Verwaltungsakt in der Gestalt der Allgemeinverfügung der Sache nach ein im Vorfeld des Normvollzugs erfolgender Rechtsakt, der materiell der Bundesregierung zugeordnet ist. Diese Zuordnung ist die Konsequenz der auf ein bundesweites In-Kraft-Treten der Pfand- und Rücknahmepflichten gerichteten Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV.

Dem hält das Verwaltungsgericht zu Unrecht entgegen, dass die bundeseinheitliche Geltung der Pfandpflicht von der Verpackungsverordnung selbst nicht vorausgesetzt werde, wie sich aus deren § 10 ergebe. Das Verwaltungsgericht verkennt, dass § 10 VerpackV ausschließlich Fälle des länderübergreifenden Einzugsgebiets der Vertreiber erfasst, bei denen in einem Land eine Systemfeststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackV besteht, in dem anderen Land aber nicht getroffen oder widerrufen worden ist, weil dort die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV für die Systemfeststellung nicht oder nicht mehr gegeben sind, z.B. weil der Systembetreiber die regelmäßige haushaltsnahe Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen nicht ausreichend gewährleistet oder die von ihm zu erfüllenden Verwertungsquoten nicht erbringt. Im Unterschied zu einer solchen, der Landeszuständigkeit für Systemfeststellungen geschuldeten und vom Ordnungsgeber gebilligten Konstellation dient die Widerrufsfiktion des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV der ganz anderen Zielsetzung, bei bundesweit wiederholter Unterschreitung der Mehrwegquote die Mehrwegsysteme auf Bundesebene dadurch zu schützen, dass Rücknahme- und Pfandpflichten für Einweg-Getränkeverpackungen ausgelöst werden. Eine Begrenzung der Pflichtenregelung auf einzelne Länder wäre nicht geeignet, dem Regelungszweck entsprechend das Verhalten gerade der überregional operierenden, überproportional Einweg-Verpackungen in Verkehr bringenden Vertreiber zu steuern, um damit die bundesweit festgelegte Mehrwegquote zu stabilisieren. Dieser Regelungszweck lässt sich bestimmungsgemäß nur dann erreichen, wenn die Rücknahme- und Pfandpflichten bundesweit in Kraft gesetzt werden, wie es durch die Bekanntgabe der Nacherhebungsergebnisse geschieht.

Die Entscheidung über den angefochtenen Bekanntgabeakt führt auch zur Klärung der Frage, ob die Klägerinnen durch die beanstandete Pflichtenregelung in ihren Rechten verletzt werden.

Die Rechtmäßigkeit des Bekanntgabeakts setzt die Gültigkeit der durch ihn ausgelösten Rücknahme- und Pfandpflichten voraus; diese sind darum im Regelfall Gegenstand der rechtlichen Prüfung. Hat die Klage bereits aus anderen Gründen, z.B. wegen fehlerhafter Feststellung der Nacherhebungsergebnisse Erfolg, bleiben die Rücknahme- und Pfandpflichten bundesweit ausgesetzt. In diesem Fall fehlt es an dem das Pflichtenverhältnis aktualisierenden Rechtsakt, der für dessen Wirksamwerden konstitutiv ist. Mit der Aufhebung des Bekanntgabeakts wird dem schutzwürdigen Interesse der Betroffenen an der Abwehr rechtswidriger Pflichten in beiden Fällen genügt. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Bekanntgabe bindet alle mit dem Vollzug der Pflichtenregelung befassten Behörden. Das folgt schon aus der Bindungswirkung, die der feststellende Verwaltungsakt gegenüber den von ihm Betroffenen entfaltet. Soweit über die Gültigkeit der Pflichtenregelung entschieden wird, betrifft dies keine Vorfrage, die einer Verweisung der Klägerinnen auf die Anfechtungsklage entgegenstehen könnte. Gegenstand der gegen den Bekanntgabeakt gerichteten Klage ist das einheitliche Rechtsverhältnis mit der Beigeladenen, das durch die normative Verknüpfung der Bekanntgabe mit der hierdurch aktualisierten Pflichtenregelung gekennzeichnet ist. Aus diesem Grund ist die Beigeladene durch die angegriffenen Entscheidungen auch materiell beschwert.

Dass eine die Bekanntgabe aufhebende Entscheidung hinsichtlich der Gültigkeit der Pflichtenregelung der Verordnung keine Rechtskraftwirkung entfaltet, ist keine Besonderheit des Anfechtungsurteils. Auch ein Feststellungsurteil könnte die Ungültigkeit dieser Pflichtenregelung nicht mit Wirkung gegen jedermann feststellen. Eine solche Wirkung ist der prinzipialen Normenkontrolle vorbehalten, die gegen die Verpackungsverordnung nicht eröffnet ist. Der den Klägerinnen zustehende Rechtsschutz wird jedoch durch die Anfechtungsklage auf dasjenige Verfahren konzentriert, das ihrem Begehren am wirkungs-

vollsten Rechnung trägt. Ein Feststellungsurteil gegen den Beklagten änderte nichts daran, dass die durch die Bekanntgabe bundesweit ausgelösten Rücknahme- und Pfandpflichten in den übrigen Bundesländern bestehen blieben und die Klägerinnen dazu zwängen, eine Vielzahl weiterer Feststellungsklagen zu erheben. Eine derartige Konsequenz, die einerseits den Klägerinnen unnötige Prozessführungslasten aufbürdete und andererseits eine übermäßige Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlicher Kapazitäten darstellte, liefe dem durch den Subsidiaritätsgrundsatz bezweckten Gedanken der Prozessökonomie geradewegs zuwider.

2. Die Anschlussrevisionen, mit denen die Klägerinnen ihre Klage gegen die Widerrufsfiktion weiter verfolgen, sind unbegründet. Die Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV, wonach die Systemfeststellung unter den näher bestimmten Voraussetzungen bundesweit als widerrufen gilt, ist kein Verwaltungsakt; daher kann die Regelung nicht als fingierte Maßnahme des Beklagten angefochten werden.

Der Senat hat bereits in seinem Beschluss vom 5. Juli 2002 - BVerwG 7 AV 2.02 - (Buchholz 310 § 53 VwGO Nr. 28) dargelegt, dass die Rechtsfigur des fingierten Verwaltungsakts am Regelungsgehalt des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV vorbeigeht. Die Bestimmung besagt, dass mit der Bekanntgabe der im Rahmen der Nacherhebung ermittelten Unterschreitung der Mehrwegquote die Rechtswirkungen der jeweils von den Länderministerien getroffenen Systemfeststellungen nach § 6 Abs. 3 VerpackV in derselben Weise entfallen sollen, wie dies bei einem Widerruf der Fall gewesen wäre. Die Widerrufsfiktion des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV verweist damit im Wege des Kurzausdrucks auf die Gesamtheit der für den "fingierten Tatbestand" gültigen Rechtsregeln. Das bedeutet, dass Hersteller und Vertreiber von Einweg-Getränkeverpackungen nach Ablauf der in § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV genannten Frist wieder mit den Rücknahme- und Pfand-

pflichten (§ 6 Abs. 1 und 2, § 8 i.V.m. § 9 Abs. 1 VerpackV) belastet sind. Diese normative Wirkung wird unmittelbar durch den Bekanntgabeakt ausgelöst. Irgendwelcher weiterer Regelungen durch die obersten Länderbehörden oder sonstiger Rechtsakte, um die Rücknahme- und Pfandpflichten aufleben zu lassen, bedarf es nicht. Die von den Klägerinnen angenommene Konstellation der Anfechtung eines belastenden Verwaltungsakts des Beklagten besteht nicht.

Die Argumente, die die Klägerinnen gegen diese Auslegung des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV vorgebracht haben, greifen nicht durch; ihr Hinweis auf § 6 Abs. 3 und 4 VerpackV geht fehl. Die Feststellung der zuständigen Behörde, dass ein System nach § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV eingerichtet ist (§ 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackV), ist gewiss ein Verwaltungsakt; durch ihn wird festgestellt, dass das System flächendeckend eine regelmäßige, haushaltsnahe Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen gewährleistet und die im Anhang I zu § 6 VerpackV geregelten Verwertungsanforderungen erfüllt. Die Beteiligung der Hersteller und Vertreiber an einem solchen System hat zur Folge, dass ihre Rücknahmepflichten entfallen und die Regelung über die Pfandpflicht keine Anwendung findet (§ 6 Abs. 3 Satz 1 und § 9 Abs. 1 Satz 1 VerpackV). Es trifft auch zu, dass der Widerruf der Systemfeststellung durch die Behörde, dessen Voraussetzungen in § 6 Abs. 4 VerpackV geregelt sind, ein Verwaltungsakt ist; zum Widerruf ist die Behörde ermächtigt, sobald und soweit sie feststellt, dass die in § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV genannten Anforderungen an das System nicht eingehalten werden, z.B. weil die Verwertungsquoten nicht erfüllt werden.

Dagegen hat die Widerrufsfiktion des § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV keinerlei Bezug zu der Feststellung und dem Widerruf des Systems. Ihr liegt die hiervon unabhängige Voraussetzung zugrunde, dass die Nacherhebung die Unterschreitung der Mehr-

wegquote ergeben und die Bundesregierung dies bekannt gegeben hat. Schon aus der Inkompatibilität der jeweiligen Voraussetzungen wird deutlich, dass die Widerrufsfiktion nicht das Gegenstück der von der zuständigen Landesbehörde zu treffenden Systemfeststellung und damit auch nicht als fingierter Verwaltungsakt der Landesbehörde auszulegen ist; sie stellt vielmehr eine Rechtsfolgenverweisung auf die in der Verordnung geregelten Rücknahme- und Pfandpflichten dar. Das entspricht entgegen der Ansicht der Klägerinnen in der Sache der Vorgängerregelung der Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl I S. 1234). Unter Anknüpfung an jene erhielt § 9 Abs. 2 Satz 2 VerpackV - abweichend von dem Novellierungsentwurf der Bundesregierung (vgl. BTDrucks 13/5999) zu § 9 Abs. 2 Satz 2, der einen Widerruf der Behörde vorgesehen hatte - auf Antrag des Bundesrats seine jetzige Fassung, um sicherzustellen, dass "im Interesse der Normenklarheit auch für die Betroffenen ... die Rechtsfolgen bei einem Unterschreiten der einschlägigen Mehrweganteile wie nach der geltenden Regelung ohne weitere behördliche Entscheidung eintreten" (BRDrucks 445/98 <Beschluss> Nr. 17). Wie nach bisherigem Recht sollen die Länderbehörden also keine Entscheidungen treffen müssen, damit die Pflichtenregelung wirksam wird. Ergibt eine künftige Bekanntmachung der Bundesregierung, dass die Mehrwegquote wieder erreicht wird, ist es Sache der zuständigen Landesbehörde, auf Antrag oder von Amts wegen eine erneute Systemfeststellung zu treffen (§ 9 Abs. 4 VerpackV). Das ist folgerichtig und entspricht der Systematik der Verpackungsverordnung; denn die Aussetzung der Rücknahme- und Pfandpflichten aufgrund der Systemfeststellung setzt wiederum die Beteiligung der Hersteller und Vertreiber an einem System voraus, das die von der Landesbehörde zu prüfenden Anforderungen gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV erfüllt. In diesem Fall ist ein "Widerruf" der Bekanntgabe der Bundesregierung entgegen der Ansicht der Anschlussrevision nicht mangels konstitutiver Wirkung der Bekanntgabe, sondern deswegen entbehrlich, weil sich mit der Bekanntgabe des Überschreitens der

Mehrweganteile ein neuer Sachverhalt ergibt, der der Behörde

auf Antrag oder von Amts wegen die Prüfung der Voraussetzungen nach § 6 Abs. 3 VerpackV eröffnet.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 2 ZPO sowie aus § 162 Abs. 3 VwGO.

Sailer

Gödel

Kley

Herbert

Neumann

