



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 2.07
VGH 10 S 1538/05

Verkündet
am 23. August 2007
Salli-Jarosch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

1. der Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.,
vertreten durch den Geschäftsführer,
Tiroler Straße 20, 03105 St. Pölten Unterradlberg/Österreich,
2. der S. Spitz GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
Fiedlerstraße 10, 04041 Linz/Österreich,

Klägerinnen, Berufungsklägerinnen
und Revisionsklägerinnen,

- Prozessbevollmächtigte zu 1 und 2:
Rechtsanwälte Blume, Ritscher und Engler,
Gerhofstraße 38, 20354 Hamburg -

g e g e n

das Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Ministerium für Umwelt und Verkehr
Baden-Württemberg,
Kernerplatz 9, 70182 Stuttgart,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Prof. Versteyl u.a.,
Im Langen Felde 3, 30938 Burgwedel -

Beigeladene:

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit,
Alexanderstraße 3, 10178 Berlin,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs u.a.,
Kurfürstendamm 218, 10719 Berlin -

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. August 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert, Krauß, Neumann
und Guttenberger

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-
Württemberg vom 25. Oktober 2006 wird aufgehoben,
soweit die beantragte Feststellung den Zeitraum ab
28. Mai 2005 erfasst.

Insoweit wird die Sache zur anderweitigen Verhand-
lung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof
zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

Gründe:

I

- 1 Die Klägerinnen, mittelständische Unternehmen aus Österreich, exportieren von ihnen hergestellte Erfrischungsgetränke, Fruchtsäfte und Tafelwasser nach Deutschland. Sie wenden sich gegen Rücknahme- und Pfandpflichten für Einweggetränkeverpackungen nach der Verpackungsverordnung.

- 2 Gemäß der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (- 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). Vertreiber von Getränken in Einwegverpackungen sind ferner verpflichtet, von ihrem jeweiligen Abnehmer ein Pfand zu erheben, das bei der Rückgabe der Verpackungen zu erstatten ist (§ 8 Abs. 1 VerpackV). Von der Pfandpflicht waren sie bis zum Inkrafttreten der Dritten Änderungsverordnung zur Verpackungsverordnung freigestellt bei Einweggetränkeverpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem Sammelsystem im Sinne von § 6 Abs. 3 VerpackV beteiligt hatte (§ 9 Abs. 1 Satz 1 VerpackV a.F.). Die Freistellung erfolgte unter dem Vorbehalt, dass der Gesamtanteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke im Kalenderjahr bundesweit die Quote von 72 % nicht wiederholt unterschreitet (§ 9 Abs. 2 Satz 1 VerpackV a.F.).

- 3 Erhebungen in den Jahren 1997 bis 2001 ergaben, dass der Mehrweganteil des Referenzjahres 1991 in den Getränkesegmenten Mineralwasser, Bier und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke unterschritten wurde. Die Bundesregierung machte auf der Grundlage eines in der Presse veröffentlichten Kabinettsbeschlusses vom 20. März 2002 die Nacherhebungsergebnisse am 2. Juli

2002 im Bundesanzeiger bekannt, ordnete die sofortige Vollziehung der Bekanntmachungen an und versah sie mit einer Rechtsmittelbelehrung. Für die genannten Getränke galt damit die bisherige Befreiung von der Pfandpflicht ab dem 1. Januar 2003 als widerrufen. Da die Umsetzung zu Problemen führte, vereinbarte das Bundesumweltministerium mit Vertretern des Handels und der Industrie eine Übergangsfrist zum Aufbau eines einheitlichen Pfandsystems bis zum 1. Oktober 2003. Bis dahin wurde geduldet, dass eine Pfanderhebung durch Hersteller und Großhandel unterblieb und nur der Einzelhandel gegenüber dem Endverbraucher Pfand erhob. Im Gegenzug verpflichteten sich die Vertreter der Wirtschaft, bis Oktober 2003 ein bundesweit einheitliches Rücknahmesystem aufzubauen. Die Bekanntmachung der Nacherhebungsergebnisse vom 2. Juli 2002 haben die Klägerinnen nicht angefochten.

- 4 Mit der Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 24. Mai 2005 (BGBl I S. 1407) sind die §§ 8 und 9 VerpackV neu gefasst worden. Für die Vertreiber von Einweggetränkeverpackungen ergibt sich nunmehr die Verpflichtung zur Pfanderhebung und Rücknahme unmittelbar aus der Verordnung (§ 8 Abs. 1 VerpackV n.F.); eine Freistellung bei Beteiligung an einem Sammelsystem nach § 6 Abs. 3 VerpackV ist nicht mehr vorgesehen.
- 5 Bereits im Mai 2002 haben die Klägerinnen Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben mit dem Antrag festzustellen, dass sie bei einer Beteiligung am Dualen System Deutschland nicht verpflichtet seien, auf ihre in Baden-Württemberg in den Verkehr gebrachten Einweggetränkeverpackungen ein Pflichtpfand zu erheben und die gebrauchten Verpackungen gegen Erstattung des Pfandes zurückzunehmen.
- 6 Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat das Verfahren ausgesetzt und die Frage der Vereinbarkeit der Mehrwegquoten- und Pfandregelungen der Verpackungsverordnung mit europäischem Recht dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt. In seinem Urteil vom 14. Dezember 2004 (- C-309/02 - NVwZ 2005, 190) geht der Gerichtshof davon aus, dass Art. 7 der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG es den Mitgliedstaaten überlasse, im Hinblick auf Einwegverpackungen zwischen einem Pfand- und Rücknahmesystem und einem flächendeckenden System

der Sammlung von Verpackungen zu wählen oder sich für eine Kombination der beiden Systeme zu entscheiden, vorausgesetzt die gewählten Systeme bezweckten, die Verpackungen der bestmöglichen Entsorgung zuzuführen (Rn. 42). Es sei Sache der nationalen Gerichte, über die Frage zu entscheiden, ob die Umstellung des Systems der Bewirtschaftung von Verpackungsabfall, wie sie in § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 VerpackV vorgesehen sei, es den betroffenen Herstellern und Vertreibern ermögliche, sich unter den o.g. Voraussetzungen an einem arbeitsfähigen System zu beteiligen. Art. 28 EG stehe einer nationalen Regelung wie der nach § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 VerpackV a.F. nur entgegen, wenn diese die Ersetzung eines flächendeckenden Systems der Sammlung von Verpackungsabfällen durch ein Pfand- und Rücknahmesystem vorsehe, ohne dass die betroffenen Hersteller und Vertreiber über eine angemessene Übergangsfrist verfügten, um sich darauf einzustellen, und ohne dass sichergestellt sei, dass sie sich im Zeitpunkt der Umstellung des Systems der Bewirtschaftung von Verpackungsabfall tatsächlich an einem arbeitsfähigen System beteiligen können (Rn. 82 f.).

- 7 Die nach Abweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht Stuttgart eingelegte Berufung ist ohne Erfolg geblieben. Der Verwaltungsgerichtshof geht von Folgendem aus: Die Feststellungsklage sei unzulässig, was sowohl für die frühere als auch für die aktuelle Rechtslage nach der novellierten Verpackungsverordnung gelte. Im Zeitpunkt der Klageerhebung hätten die Klägerinnen ihr Rechtsschutzziel im Wege der Gestaltungsklage verfolgen können, was bereits zur Unzulässigkeit der Feststellungsklage führe. Abstellend auf die 2005 in Kraft getretene Änderungsverordnung folge die Unzulässigkeit der Klage aus dem Fehlen eines nach § 43 VwGO erforderlichen Rechtsverhältnisses zwischen den Klägerinnen und dem Beklagten. Unstreitig habe der Beklagte weder verwaltungsrechtliche Vollzugsmaßnahmen vorgenommen noch ordnungswidrigkeitsrechtliche Maßnahmen durchgeführt. Gehe es um die gerichtliche Feststellung des Nichtbestehens unmittelbar verordnungsrechtlicher Pflichten in Bezug auf die Klägerinnen, bestehe das Rechtsverhältnis ausschließlich zum Bund als Normgeber. Das Bundesverfassungsgericht habe die Zulässigkeit einer gegen den Normgeber gerichteten Feststellungsklage bei untergesetzlichen Normen ausdrücklich anerkannt. Angesichts dessen fehle es auch an dem

nach § 43 Abs. 1 VwGO erforderlichen berechtigten Interesse an der beantragten Feststellung. Ein auf Baden-Württemberg bezogenes Urteil nutze den Klägerinnen nur sehr begrenzt. Der schnellere, einfachere und vor allem wirkungsvollere Weg bestehe in einer gegen die Bundesrepublik zu richtenden Feststellungsklage. Die Behandlung der Klage als unzulässig stehe in Einklang mit EG-Recht.

- 8 Gegen dieses Berufungsurteil haben die Klägerinnen die zugelassene Revision eingelegt und verfolgen ihr Feststellungsbegehren weiter.
- 9 Zur Begründung der Revision wird vorgetragen: Das Berufungsurteil verletze das aus dem EG-Vertrag folgende Äquivalenzprinzip (Gleichbehandlungsgebot). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sei es Sache der Mitgliedstaaten, die Verfahren für Klagen auszugestalten, die den Schutz der dem Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenen Rechte gewährleisten sollten. Diese Verfahren dürften aber nicht weniger günstig sein als diejenigen, die ihren Ursprung in der innerstaatlichen Rechtsordnung hätten. Hiergegen und gegen das Effizienzgebot werde verstoßen, wenn ein konkret feststellungsfähiges Rechtsverhältnis unter Außerachtlassung der ständigen Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte in Abrede gestellt und Rechtsschutz gegen ein Bundesland verweigert werde, weil dieser nach Auffassung des Vorgerichts nicht effektiv genug sei. Gegebenenfalls müsse hierzu eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs eingeholt werden.
- 10 Wegen der Unsicherheit der Rechtslage hätten die Klägerinnen auch nicht bis zum Ergehen des Bekanntgabeverwaltungsaktes im Juli 2002 zugewartet, sondern vorweg bereits um Rechtsschutz nachgesucht. Insoweit hätten sie in Übereinstimmung mit einem Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin gehandelt. Im Übrigen interessiere es die Klägerinnen nicht, ob die Zwangspfandpflicht als deutsches Recht gelte. Denn sie beriefen sich auf den Anwendungsvorrang des EG-Rechts. Dies unterscheide den vorliegenden Fall auch von den Verfahren, über die das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Urteil vom 16. Januar 2003 entschieden habe. Während es den dortigen inländischen

Klägern um die Gültigkeit der Verpackungsverordnung an sich gegangen sei, rekurrten die Klägerinnen im vorliegenden Fall nur auf deren Unanwendbarkeit für Personen, die sich auf das EG-Recht berufen könnten. Die Klägerinnen wollten die Zwangspfandpflicht also keineswegs ihrer vollen Geltung berauben; denn es sei für Ausländer legitim, den Wettbewerbsvorteil zu nutzen, den Art. 28 EG für ausländische Produkte mit sich bringe.

- 11 Für die gemeinschaftsrechtliche Beurteilung bestehender Rücknahmesysteme sei entscheidend, ob diese zum 1. Januar 2003 den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs - arbeitsfähiges System, Zugang für alle Marktteilnehmer - entsprochen hätten. Dies sei zu verneinen. Auf spätere Zeitpunkte komme es nicht an. Das jetzige System verweigere kleinen Anbietern den Zugang zum Markt.
- 12 Die Beiladung sei aufzuheben, weil ein Einfluss des vorliegenden Verfahrens auf rechtliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht ersichtlich sei.
- 13 Der Beklagte verteidigt das angegriffene Berufungsurteil und führt ergänzend aus: Es bestehe keine Notwendigkeit, dem Europäischen Gerichtshof Fragen zur Vereinbarkeit der Rechtspraxis deutscher Verwaltungsgerichte mit dem Gemeinschaftsrecht vorzulegen. Ebenso gebe es keine Anzeichen dafür, dass die Modalitäten für die Verfahren der Klägerinnen zum Schutz der ihnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte weniger günstig ausgestaltet seien als die für entsprechende innerstaatliche Klagen. Entgegen der Auffassung der Klägerinnen enthalte das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 2004 auch keine Bestätigung ihrer Auffassung, dass die Pfand- und Rücknahmepflichten der deutschen Verpackungsverordnung gegen höherrangiges EG-Recht verstießen. Regelungen wie die nach § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 2 VerpackV a.F. würden nur dann gegen höherrangiges EG-Recht verstoßen, wenn diese einen Systemwechsel ohne angemessene Übergangsfrist und ohne die Möglichkeit der Beteiligung an einem arbeitsfähigen System im Zeitpunkt der Umstellung vorsähen. Die Entscheidung, ob diese Voraussetzungen vorlägen, habe der Europäische Gerichtshof den nationalen Gerichten überantwortet. Selbst wenn die Einführung des Pflichtpfandes zum 1. Januar 2003

gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen hätte, würde dieser Befund der Revision nicht zum Erfolg verhelfen, da es für die beantragte Feststellung auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ankomme. Die von den Klägerinnen in Gang gesetzten Rechtsschutzverfahren hätten eine bundesweite Stoßrichtung, da über die Revision hinaus weitere Verwaltungsgerichte mit identischen Rechtsfragen befasst worden seien. Es liege auch kein Verstoß gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht vor, wenn die angegriffene Entscheidung die Voraussetzungen einer atypischen Feststellungsklage gegen den Normgeber der Verpackungsverordnung als erfüllt ansehe. Das Bundesverfassungsgericht zur Verpackungsverordnung und das Bundesverwaltungsgericht zu den Abflugrouten hätten diese Möglichkeit vorgezeichnet. Die Vorrangigkeit der Feststellungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland stehe damit weiteren Feststellungsklagen gegen die Länder entgegen.

- 14 Die Beigeladene beantragt, die Revision zurückzuweisen: Nach ihrer Auffassung bleibe es auch nach Inkrafttreten der Dritten Novelle zur Verpackungsverordnung bei der Unzulässigkeit der Klage, da aus der allgemeinen Vollzugszuständigkeit der Abfallbehörden der Bundesländer ein Rechtsverhältnis zu diesen auch dann nicht hergeleitet werden könne, wenn nunmehr der Verwaltungsakt der Bekanntgabe entfallen sei. Einer Feststellungsklage mangle es an einem konkreten Rechtsverhältnis, wenn mit ihr die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage, nämlich die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Verpackungsverordnung, um ihrer selbst willen, angestrebt werde. Den Feststellungsklagen fehle auch das Feststellungsinteresse, weil bundesweiter und damit weitaus effektiver Rechtsschutz im Wege der atypischen Feststellungsklage gegen den Verordnungsgeber erlangt werden könne. Dieser Vorrang der atypischen Feststellungsklage sei übereinstimmende Rechtsauffassung der angerufenen Obergerichtsverwaltungsgerichte und gelte auch für die Rechtslage nach Inkrafttreten der Dritten Novelle zur Verpackungsverordnung. Im Übrigen seien die Klagen auch unbegründet. Aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 2004 ergebe sich jedenfalls nicht, dass zum 1. Januar 2003 kein arbeitsfähiges Rücknahmesystem bestanden habe. Dass das heute bestehende Pfand- und Rücknahmesystem gegen Gemeinschaftsrecht verstoße, behaupte nicht einmal die Revision. Zu Unrecht werde auch ein Verstoß gegen

das Effizienzgebot gerügt. Dieser Grundsatz bewahre nicht davor, mit einer Klage aus prozessualen Gründen erfolglos zu bleiben, wenn sich der eingeschlagene Weg nach nationalem Prozessrecht als unstatthaft erweise.

II

- 15 Die von den Klägerinnen beantragte Aufhebung der Beiladung der Bundesrepublik zum Verfahren kann im Revisionsverfahren nicht erfolgen. Die Beiladung ist nach § 65 Abs. 4 Satz 3 VwGO unanfechtbar; gemäß § 173 VwGO, § 557 Abs. 2 ZPO unterliegen die dem Urteil des Berufungsgerichts vorausgegangenen unanfechtbaren Entscheidungen nicht der Beurteilung durch das Revisionsgericht (Beschlüsse vom 14. Mai 1999 - BVerwG 4 B 21.99 - NVwZ-RR 2000, 260 und vom 3. August 1990 - BVerwG 8 B 38.90 - Buchholz 310 § 65 VwGO Nr. 99). Von einer „greifbar gesetzwidrigen“ Beiladung kann angesichts des Umstandes nicht ausgegangen werden, dass der Beklagte seit Beginn des Verfahrens darauf verwiesen hat, dass die Klage ausschließlich gegen den Normgeber zu richten sei, was zumindest Anlass für eine einfache Beiladung geben kann.
- 16 Mit dem in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht klagestellten Antrag, dass die im Revisionsverfahren begehrte Feststellung ausschließlich den Zeitraum nach Inkrafttreten der Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, somit ab dem 28. Mai 2005 betreffe, erweist sich die Revision als begründet. Das angefochtene Berufungsurteil verletzt - soweit es nicht rechtskräftig geworden ist - Bundesrecht. Die Unzulässigkeit der ursprünglichen Feststellungsklage kann dem nunmehrigen Feststellungsbegehren nicht weiter entgegengehalten werden (1.) Zwischen den Klägerinnen und dem Beklagten besteht entgegen der Ansicht des Verwaltungsgesichtshofs ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis (2.). Dieses ist ausreichend konkret (2.1) und streitig (2.2). Ebenso wenig mangelt es den Klägerinnen an einem berechtigten Interesse an der alsbaldigen Feststellung (2.3). Mangels tatsächlicher Feststellungen kann der Senat nicht abschließend entscheiden (3.).

- 17 1. Die Feststellungsklage erweist sich nicht bereits deshalb als unzulässig, weil die Klägerinnen schon im Mai 2002 Klage erhoben haben und deren Zulässigkeit bis zum Inkrafttreten der Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung der Umstand entgegenstand, dass die Anfechtung des Bekanntgabeverwaltungsaktes vom 2. Juli 2002 der sachnähere und effektivere Weg zur Klärung der Rechtmäßigkeit der Rücknahme- und Pfandpflichten der (alten) Verpackungsverordnung gewesen wäre und dies durch § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch geboten war (Urteil vom 16. Januar 2003 - BVerwG 7 C 31.02 - BVerwGE 117, 322).
- 18 Die Unzulässigkeit der ursprünglichen Feststellungsklage hindert nicht die Annahme, dass die Klage mit dem jetzt gestellten Antrag nach der am 28. Mai 2005 in Kraft getretenen Rechtsänderung zulässig geworden ist. Denn mit dem Wegfall der gesetzlichen Grundlagen der alten Verpackungsverordnung erledigten sich die durch den Bekanntgabeverwaltungsakt aktualisierten Pflichten (§ 43 Abs. 2 VwVfG; Beschluss vom 17. November 1998 - BVerwG 4 B 100.98 - Buchholz 316 § 43 VwVfG Nr. 11). Da die mit diesem ursprünglich verbundene Steuerungsfunktion durch die neue materielle Rechtslage überholt ist, ist auch nicht mehr zu besorgen, dass die ursprüngliche Bestandskraftwirkung des unangefochten gebliebenen Bekanntgabeverwaltungsaktes entgegen § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Wege einer Feststellungsklage unterlaufen würde.
- 19 Dass dem Feststellungsbegehren der Klägerinnen nach dem 28. Mai 2005 § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht mehr entgegensteht, folgt auch ohne weiteres aus dem Umstand, dass die Prozessvoraussetzungen einer Feststellungsklage spätestens im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts gegeben sein müssen (Kopp/Schenke, VwGO, 14. Auflage, § 43 Anm. 23). Äußerungen in der Literatur (Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Auflage, § 43 Rn. 117; Happ, in: Eyermann, VwGO, 12. Auflage, § 43 Rn. 40), wonach für die Frage der Subsidiarität der Zeitpunkt der Klageerhebung maßgeblich sei, beziehen sich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juli 1977 - BVerwG 6 C 96.75 - (BVerwGE 54, 177 <179>), das aber allein den Fall der nachträglich entstehenden Möglichkeit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage betrifft, die im Interesse

effektiven Rechtsschutzes (a.a.O.) die Zulässigkeit der ursprünglich erhobenen Feststellungsklage unberührt lässt. Diese Erwägung lässt sich auf den umgekehrten Fall einer durch eine Rechtsänderung nachträglich zulässig gewordenen Feststellungsklage nicht übertragen. Hier stellt sich die Frage nach einer Subsidiarität nicht mehr; der Erhebung einer Feststellungsklage stünde nunmehr § 43 Abs. 2 VwGO zweifelsfrei nicht entgegen. Die Klägerinnen im Hinblick auf die nach dem 28. Mai 2005 gegebene Rechtslage auf die Möglichkeit einer neu zu erhebenden Feststellungsklage zu verweisen, wäre prozessökonomisch nicht vertretbar.

- 20 2. Die Klägerinnen begehren mit ihrem Antrag die Feststellung des „Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses“ (§ 43 Abs. 1 VwGO). Allerdings kann eine Klage mit dem alleinigen Ziel der Nichtigkeitsfeststellung einer Rechtsnorm nicht auf § 43 VwGO gestützt werden, da eine solche Klage auf kein Rechtsverhältnis abzielt, sondern eine Umgehung des § 47 VwGO ermöglichen würde; dasselbe gilt für eine Klage auf Feststellung der Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm wegen eines Verstoßes gegen Europarecht. Im Rahmen einer Klage nach § 43 VwGO kann allenfalls die Feststellung begehrt werden, dass wegen Ungültigkeit oder Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu dem anderen Beteiligten begründet ist. Um einen solchen Fall geht es hier.
- 21 Unter einem Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO sind die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm ergebenden rechtlichen Beziehungen für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder zu einer Sache zu verstehen (Urteile vom 23. Januar 1992 - BVerwG 3 C 50.89 - BVerwGE 89, 327 <329> und vom 26. Januar 1996 - BVerwG 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262 <264>; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, § 8 Rn. 16). Als Bezugspersonen kommen dabei in Betracht der Normgeber, der Normadressat und (als Vollzugsbehörde) der Normanwender. Da zum einen nach Art. 30 GG die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder ist, und zum anderen Art. 83 GG ebenso grundsätzlich bestimmt, dass die Länder Bundesgesetze als eigene Angele-

genheiten ausführen, d.h. sie verwaltungsmäßig umsetzen (BVerfG, Beschluss vom 15. März 1960 - 2 BvG 1/57 - BVerfGE 11, 6 <15>), eröffnet sich im Regelfall ein Rechtsverhältnis zwischen Normadressaten und Normanwender, hier somit zwischen den Klägerinnen und dem Beklagten.

- 22 Dagegen besteht im Regelfall kein Rechtsverhältnis zwischen Normadressat und Normgeber, da letzterer an der Umsetzung der Norm gegenüber dem Adressaten nicht beteiligt ist. Dies gilt ebenso für sog. „self-executing“ Normen wie die Verpackungsverordnung in ihrer jetzigen Fassung, soweit dort Verwaltungsvollzug möglich ist. Auch hier stehen sich im Regelfall als alleinige Zuordnungssubjekte der Normadressat und der Normanwender gegenüber; denn auf der einen Seite findet sich die normbetroffene Person, der auf der anderen Seite das Bundesland bzw. dessen vollziehende Behörde gegenüber steht, die die Regelungen durchzusetzen oder ihre Befolgung zu überwachen hat (Siemer, Rechtsschutz im Spannungsfeld zwischen Normenkontrolle und Feststellungsklage, Festschrift für Menger, 1985, S. 501 <513 f.>; ders. Normenkontrolle durch Feststellungsklage?, 1971, S. 53 ff.; vgl. auch Kuntz, Der Rechtsschutz gegen unmittelbar wirkende Rechtsverordnungen des Bundes, 2001, S. 124 f.). Im vorliegenden Falle ergibt sich die Befugnis zum Vollzug der Verpackungsverordnung aus § 21 KrW-/AbfG. Ein „Rechtsverhältnis“ im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO besteht hier nur zwischen den Klägerinnen und dem Beklagten bzw. dessen Vollzugsbehörden.
- 23 Über den Ausnahmefall der zulässigen (und Art. 19 Abs. 4 GG geschuldeten) Normenerlassklagen - wenn etwa das Recht des Betroffenen auf Gleichbehandlung den Erlass oder die Änderung einer Rechtsnorm gebietet - (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2006 - 1 BvR 541, 542/02 - BVerfGE 115, 81 <95 f.>; Urteile vom 4. Juli 2002 - BVerwG 2 C 13.01 - Buchholz 240 § 49 BBesG Nr. 2 und vom 7. September 1989 - BVerwG 7 C 4.89 - Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 93) hinausgehend bedarf es keiner weiteren „atypischen Feststellungsklage“ gegen den Normgeber. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs streitet hierfür auch nicht das Gebot eines effektiven Rechtsschutzes, da die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Norm im Rahmen der gegen die Vollzugsbehörde gerichteten Feststellungsklage in derselben

Weise als streitentscheidende und inzident zu prüfende Vorfrage aufgeworfen wird, wie bei einer gegen den Normgeber gerichteten atypischen Feststellungsklage. Art. 19 Abs. 4 GG nötigt hier also - anders als in den vom Beklagten als Beleg herangezogenen Fällen der Normerlassklagen - nicht zur Zulässigkeit einer Feststellungsklage gegen den Normgeber.

- 24 Der Hinweis der Vorinstanz auf die Vielzahl möglicher Klagen gegen die Bundesländer und deren nachgeordnete Behörden rechtfertigt ihre Verwerfung als unzulässig und den Vorrang einer Klage gegen den Bund als Normgeber ebenfalls nicht. Bloße Erwägungen der Prozessökonomie oder der höheren Effektivität einer „zentralen“ Klage reichen hierfür nicht aus. Zu Recht verweist die Revision darauf, dass auch die Entscheidung über eine gegen den Bund gerichtete Feststellungsklage nur „inter-partes“-Wirkung hat und somit die Bundesländer bzw. deren aufsichtsführende und weisungsbefugte Fachministerien nicht bindet. Umgekehrt bindet auch ein gegenüber einem Bundesland ergehendes Feststellungsurteil nicht die weiteren Bundesländer als Normadressaten. Es ist letztlich Ausfluss des föderalen Rechtssystems, dass ein Normadressat auch bei einer Vielzahl von Normvollzugsverhältnissen jeweils nach seinen Betroffenheiten um Rechtsschutz im Wege der Feststellungsklage nachsuchen kann und sich auf keine gebündelte Klage gegen den Bund verweisen lassen muss. Im Übrigen ist im Regelfall davon auszugehen, dass eine höchstrichterliche Entscheidung, die gegenüber einem Bundesland ergeht und die nach erfolgter Inzidentprüfung gegebenenfalls Teile einer Verordnung für nichtig oder für nicht anwendbar hält, auch von anderen Normadressaten und gegebenenfalls auch vom Bund als Normgeber zur Kenntnis genommen und respektiert wird.
- 25 Aus den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den Abflugrouten von Flughäfen, die vom Luftfahrt-Bundesamt jeweils durch Rechtsverordnung (§ 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO) festgelegt werden (Urteile vom 28. Juni 2000 - BVerwG 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276, vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - BVerwGE 119, 245 und vom 24. Juni 2004 - BVerwG 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152) folgt nichts anderes. Diese Feststellungsklagen betreffen allein das Normvollzugsverhältnis; sie richteten sich jeweils gegen die Bundesrepublik und konnten sich nur gegen diese richten, da die Luftverkehrsverwal-

tung - als Ausnahme gegenüber Art. 83 GG - in bundeseigener Verwaltung geführt wird (Art. 87d GG).

- 26 Für eine gegen den Normgeber zu richtende „atypische Feststellungsklage“ streitet auch nicht der Beschluss des erkennenden Senats vom 19. Dezember 2002 - BVerwG 7 VR 1.02 - (Buchholz 451.221 § 24 KrW-/AbfG Nr. 2). Der Senat hat dort die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nicht für ausreichend gehalten, um gegenüber dem Antragsgegner zu 1 - dem Ministerium für Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen - ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zu begründen. Zu der Frage, ob die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch den hierfür zuständigen Antragsgegner zu 2 - das Land Nordrhein-Westfalen - ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis begründet hätte (vgl. Urteil vom 13. Januar 1969 - BVerwG 1 C 86.64 - BVerwGE 31, 177), hat sich der Senat nicht geäußert; es bestand hierfür auch kein Anlass. Hinzu kommt, dass infolge des in der alten Verpackungsverordnung „angelegten“ Bekanntgabeverwaltungsaktes, der unmittelbar den Systemwechsel vom 1. Januar 2003 bewirkt hat, in dem damals zu beurteilenden Fall allein ein durch diesen Verwaltungsakt bestimmtes Rechtsverhältnis zum Bund bestanden hat, der wiederum allein über die neuen Pflichten gegebenenfalls durch Aufhebung des Verwaltungsaktes hätte verfügen können.
- 27 2.1 Das Rechtsverhältnis zwischen den Klägerinnen und dem Beklagten ist auch hinreichend konkret, es bezieht sich auf einen bestimmten, überschaubaren Sachverhalt (vgl. Urteile vom 8. Juni 1962 - BVerwG 7 C 78.61 - BVerwGE 14, 235 <236>, vom 30. Mai 1985 - BVerwG 3 C 53.84 - BVerwGE 71, 318 <319> und vom 7. Mai 1987 - BVerwG 3 C 53.85 - BVerwGE 77, 207 <211>). Deren Rechtsbeziehungen haben sich ausreichend verdichtet. Bereits vor Umstellung des Entsorgungssystems von Einweggetränkeverpackungen zum 1. Januar 2003 haben die Klägerinnen aus ihrem Sortiment Getränke nach Baden-Württemberg geliefert. Durch das nunmehrige endgültige Umsteigen auf das Pfand- und Rücknahmesystem durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung werden Rechtspositionen der Klägerinnen weiter substantiell betroffen, weil von ihnen vertriebene Produkte im Zuge der Sys-

temumstellung und als deren Folge von früheren Abnehmern aufgelistet worden sind. Somit werden nicht lediglich abstrakte Rechtsfragen in Bezug auf möglicherweise eintretende Beeinträchtigungen im Wege der Feststellungsklage zur gerichtlichen Klärung gestellt.

- 28 2.2 Dieses konkrete Rechtsverhältnis ist zwischen den Verfahrensbeteiligten streitig (zu diesem Erfordernis: Urteile vom 26. Januar 1996 a.a.O. und vom 23. Januar 1992 - BVerwG 3 C 50.89 - BVerwGE 89, 327). Der Verwaltungsgerichtshof verkennt, dass ein streitiges Rechtsverhältnis in diesem Sinne nicht voraussetzt, dass zwischen Normadressat und normanwendender Behörde etwa schriftlich ausgetauschte Divergenzen offenkundig geworden sein müssten. Es genügt, dass der Beklagte durch die von den Klägerinnen beantragte „Freistellungserklärung“ (in Bezug auf die neuen Pflichten der Verpackungsverordnung) Kenntnis von der abweichenden Rechtsauffassung der Klägerinnen hatte und eine solche Erklärung ablehnte. Ferner hatten sich bereits vor Erhebung der Klage und in den Jahren danach die Klägerinnen und andere Vertreiber von Getränken in Einwegverpackungen in zahlreichen gerichtlichen Verfahren gegen die Systemumstellung gewandt. Der Streit um deren Rechtmäßigkeit war allseits bekannt. Es kann schließlich auch nicht ernsthaft davon ausgegangen werden, dass der Beklagte tatenlos zugesehen und von seinen Befugnissen aus § 21 KrW-/AbfG - pflichtwidrig - nicht Gebrauch gemacht hätte, wenn die Klägerinnen von ihnen hergestellte Produkte in Einwegverpackungen unter Missachtung der neuen Pfand- und Rücknahmepflichten in den Verkehr gebracht hätten. Dies war auch bereits in der Presseerklärung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 23. Dezember 2004 zum Ausdruck gebracht worden.
- 29 2.3 Die Zulässigkeit der gegen den Beklagten gerichteten Feststellungsklage ist auch nicht wegen des Fehlens eines berechtigten Interesses an der alsbaldigen Feststellung in Frage zu stellen. Wenn die Klägerinnen ihr Interesse an der Feststellung mit der benötigten Rechtssicherheit für ihre weiteren wirtschaftlichen Dispositionen in Baden-Württemberg begründen, kann dem nicht entgegengehalten werden, dass ein auf Baden-Württemberg bezogenes Urteil den wirtschaftlichen Interessen der Klägerinnen nur sehr begrenzt nützen würde.

Denn das erkennbare und durch das Gericht nicht in Frage zu stellende Klageziel bezieht sich allein auf den Vertrieb in diesem Bundesland. Für eine darüber hinausgehende Auslegung des Klagebegehrens ist angesichts des ausdrücklich bekundeten Willens der Klägerinnen kein Raum. § 88 VwGO legitimiert den Richter nicht, an die Stelle dessen, was eine Partei erklärtermaßen will, das zu setzen, was sie - nach Meinung des Richters - zur Verwirklichung ihres Bestrebens „wollen“ sollte (Beschluss vom 29. August 1989 - BVerwG 8 B 9.89 - Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 17).

- 30 Da - wie bereits dargelegt - eine „atypische Feststellungsklage“ gegen den Bund als Normgeber nicht eröffnet ist, kann mit dieser Begründung auch das Feststellungsinteresse gegenüber den Vollzugsbehörden der Länder nicht mit Erfolg bestritten werden.
- 31 3. Der Senat kann in der Sache selbst nicht entscheiden. Der Verwaltungsgerichtshof hat von seinem Standpunkt aus folgerichtig keine tatsächlichen Feststellungen getroffen, die eine Entscheidung ermöglichen, ob das Vorbringen der Klägerinnen gegen die Rechtswirksamkeit der Verpackungsverordnung bzw. gegen deren Anwendbarkeit wegen entgegenstehenden Europarechts durchgreift. Die Sache ist daher zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof wird zu prüfen haben, ob die Klägerinnen als ausländische Vertreiber von Getränken in Einwegverpackungen durch die streitigen Bestimmungen der Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung diskriminiert werden und ob die behaupteten Mängel der Systemumstellung im Jahre 2003 auch unter der neuen Rechtslage noch fortwirken, wie die Klägerinnen meinen.

Sailer

RiBVerwG Herbert
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben.
Sailer

Krauß

Neumann

Guttenberger