



Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

Beschluss

7 MC 67/25

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

gegen

Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister,
vertreten durch den Vorstand,
Öwer de Hase 18, 49074 Osnabrück

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

wegen Einordnung als systembeteiligungspflichtige Verpackung
- vorläufiger Rechtsschutz -

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 7. Senat - am 27. August 2026 beschlossen:

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird auf [REDACTED] EUR festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Die Antragstellerin, ein Medizinprodukte herstellendes und vertreibendes Unternehmen, begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen die Einstufung des von ihr produzierten und vertriebenen [REDACTED] von ihr selbst bezeichnet als „halbstarrer Behälter für die Infusionstherapie“ [REDACTED] [REDACTED] als systembeteiligungspflichtige Verpackung durch die Antragsgegnerin. Der [REDACTED] dient als Behältnis, in dem die Antragstellerin insbesondere Kochsalzlösung, aber auch andere Infusionslösungen vertreibt. Die Lösungen werden nicht ausschließlich im [REDACTED], sondern auch in anderen Behältnissen, beispielsweise Infusionsflaschen aus Glas, vertrieben.

Die Antragsgegnerin hat mit Bescheid vom 2. Februar 2022 entgegen dem Antrag der Antragstellerin die Systembeteiligungspflicht des [REDACTED] festgestellt. Nach dem das Umweltbundesamt den hiergegen gerichteten Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 29. August 2023 zurückgewiesen hatte, hat die Antragstellerin Klage vor dem Verwaltungsgericht Osnabrück erhoben und dort beantragt,

„die Beklagte unter Aufhebung des Feststellungsbescheides vom 02.02.2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 29.08.2023 zu verpflichten, festzustellen, dass der streitgegenständliche Infusionsbehälter „[REDACTED]“ keine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG ist“.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 4. November 2025, der Antragstellerin zugestellt am 27. November 2025, abgewiesen (Az. 7 A 247/23).

Gegen das Urteil hat die Antragstellerin am 18. Dezember 2025 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, dem das Gericht mit Beschluss vom heutigen Tag entsprochen hat (Az. 7 LA 66/25). Zugleich hat sie um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht und zunächst konkret beantragt,

die Fortdauer der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 26.09.2023 bis zur Rechtskraft des Urteils des Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 26.11.2025 – 7 A 247/23 anzuordnen.

Mit Schriftsatz vom 23. März 2026 hat die Antragstellerin zusätzlich hilfsweise beantragt,

im Wege der einstweiligen Anordnung auszusprechen, dass der Infusionsbehälter [REDACTED] (Höhe/Breite/Tiefe 217 mm x 81 mm x 58 mm) bis zur Rechtskraft des Feststellungsbescheid vom 2. Februar 2022, Geschäftszeichen: 353603/4396912369676.SP.19#0002, nicht systembeteiligungspflichtig nach den Vorschriften des Verpackungsgesetzes ist.

II.

Der Antrag der Antragstellerin bleibt sowohl mit dem Haupt- als auch mit dem Hilfsantrag erfolglos.

1. Der auf § 80b Abs. 2 VwGO gestützte Hauptantrag, mit dem die Antragstellerin die Anordnung der Fortdauer der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage begehrt, ist nicht statthaft.

Nach § 80b Abs. 2 VwGO kann das Rechtsmittelgericht auf Antrag die Fortdauer der aufschiebenden Wirkung anordnen. Aufschiebende Wirkung entfalten nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO (Anfechtungs-) Widerspruch und Anfechtungsklage. Die Antragstellerin hat entgegen ihrer Darstellung ausschließlich eine Verpflichtungsklage, nicht (auch) eine Anfechtungsklage erhoben. Sie begehrt nicht die isolierte Aufhebung des Bescheides der Antragsgegnerin vom 2. Februar 2022 und des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 29. August 2023, sondern verfolgt deren Aufhebung lediglich im Rahmen ihres Verpflichtungsbegehrens. Dass es sich bei dem Bescheid der Antragsgegnerin nicht um einen bloßen Versagungsbescheid, sondern um einen das Gegenteil des Begehrten feststellenden Bescheid handelt, bringt keinen insoweit relevanten Unterschied mit sich (vgl. Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO, Stand: Juli 2025, § 42, Rn. 113). Die Verpflichtungsklage entfaltet im Grundsatz jedoch keine aufschiebende Wirkung (Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO, Stand: Juli 2025, § 80, Rn. 56).

Zutreffend weist die Antragstellerin zwar darauf hin, dass in Ausnahmefällen ein Rechtsschutz nach § 80 VwGO statthaft sein kann, obwohl in der Hauptsache eine Verpflichtungsklage zu erheben ist. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass von dem Versagungsbescheid – über die Versagung hinaus – eine eigenständige Beschwerde ausgeht, durch die die Rechtsposition des Adressaten verkürzt wird (vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO, Stand: Juli 2025, § 80, Rn. 57a). Eine solche Wirkung geht, da eine etwaige Systembeteiligungspflicht nicht erst durch feststellenden Bescheid der Antragsgegnerin, sondern bereits durch das Gesetz begründet wird, vom Feststellungsbescheid der Antragsgegnerin nicht aus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.08.2025 - 10 VR 5.25 -, juris, Rn. 3). Da der Bescheid eine Feststellung trifft, geht von ihm auch keine über eine bloße Versagung hinausgehende nachteilige Wirkung dergestalt aus, dass er eine Vollstreckungsmöglichkeit der Antragsgegnerin schüfe. Die von der Antragstellerin für den Fall der Verneinung der Statthaftigkeit eines Antrages nach § 80b Abs. 2 VwGO befürchtete Lücke im System effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) besteht mit Blick auf die Möglichkeit, vorläufigen Rechtsschutz nach § 123 VwGO zu beantragen – wie es die Antragstellerin hilfsweise auch getan hat –, nicht.

2. Dieser Hilfsantrag hat jedoch keinen Erfolg. Er ist zulässig, aber unbegründet. Die Antragstellerin hat den nach § 123 Abs. 1 VwGO erforderlichen Anordnungsgrund nicht glaubhaft gemacht.

a. Sie nimmt zum einen die Position ein, es bedürfe der beantragten einstweiligen Anordnung, da sie anderenfalls vorsorglich einen Systembeteiligungsvertrag abschließen und an das vertragsschließende System Lizenzgebühren in Millionenhöhe zahlen müsse, die im Falle eines Obsiegens der Antragstellerin in der Hauptsache nicht zurückgefordert werden könnten; sie werde „auf Kosten in Millionenhöhe sitzen bleiben“. Dieser Vortrag verfängt nicht.

Entgegen § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2 ZPO hat die Antragstellerin zum einen die befürchtete Schadenshöhe nicht glaubhaft gemacht und sich auch nicht dazu verhalten, ob und in welchem Umfang ihr aus dem Abschluss eines Systembeteiligungsvertrages Vorteile erwachsen – etwa durch die Nutzung der Markenzeichen des Systems (vgl. BGH, Urteil vom 15.03.2001 - I ZR 163/98 -, juris, Rn. 30). Zum anderen fehlt es an einer Glaubhaftmachung in Bezug auf die Behauptung, „die Antragstellerin könnte keine Rückerstattung der Lizenzgebühr verlangen, sollte die Berufung in der Hauptsache Erfolg haben, da die Lizenzgebühr auf Grund eines privatrechtlichen Vertrags an das System gezahlt wird.“ Allein der Umstand, dass ein vorsorglich abzuschließender Systembeteiligungsvertrag privatrechtlicher Natur ist, steht einem Er-

stattungsanspruch nicht zwingend entgegen; maßgeblich sind die konkreten vertraglichen Vereinbarungen und deren etwaig erforderliche Auslegung.

b. Die Befürchtung der Antragstellerin, sie werde einen unzumutbaren Wettbewerbsnachteil erleiden, weil Mitbewerber sich nicht an den Systemen beteiligten und dadurch – anders als die Antragstellerin nach vorsorglichem Abschluss eines Systembeteiligungsvertrages – erhebliche Kosten einsparten, führt ebenfalls nicht auf einen Anordnungsgrund.

Wiederum fehlt es an einer Glaubhaftmachung – die Antragstellerin benennt schon keine konkreten Mitbewerber. Im Übrigen kommt die Einstufung eines etwaigen Wettbewerbsnachteils der Antragstellerin als „unzumutbar“ allenfalls dann in Betracht, wenn ein von einem Mitbewerber vertriebenes Behältnis systembeteiligungspflichtig ist, der Mitbewerber sich aber nicht an den Systemen beteiligt; liegt dagegen eine Systembeteiligungspflicht vor und beteiligt der Mitbewerber sich an den Systemen, tritt kein Wettbewerbsnachteil ein. Mit der Rüge eines vermeintlichen Wettbewerbsnachteils macht die Antragstellerin mithin einen – nicht bestehenden – Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geltend. Zudem weist die Antragsgegnerin zutreffend darauf hin, dass es der Antragstellerin freisteht, gegen Mitbewerber, die ihrer Systembeteiligungspflicht nicht nachkommen, nach den Regelungen des UWG vorzugehen.

Sollte die Antragstellerin einen unzumutbaren Wettbewerbsnachteil für sich daraus erwachsen sehen, dass der [REDACTED] ebenso wie vergleichbare Produkte von Mitbewerbern keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen darstellten, sie – die Antragstellerin – im Gegensatz zu Mitbewerbern, die keinen Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 23 VerpackG gestellt haben, im Rahmen eines vorsorglich abgeschlossenen Systembeteiligungsvertrages aber Lizenzgebühren zahlen muss, findet diese – bei Zugrundelegung der Einschätzung der Antragstellerin zur Systembeteiligungspflicht vorübergehende – Ungleichbehandlung ihre Rechtfertigung in dem Umstand, dass die Antragstellerin – freiwillig – einen Antrag nach § 26 Abs. 1 Nr. 23 VerpackG gestellt hat.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1, Abs. 2 GKG und Nr. 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NordÖR 2025, 471) und berücksichtigt die Angaben der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht (Blatt 59 elektronische GA VG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

