



Verwaltungsgericht Osnabrück

Im Namen des Volkes

Urteil

7 A 157/23

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

gegen

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

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

wegen: Verpackungsrecht - Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungs-
pflichtig

hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 7. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 11. Februar 2025 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED] die Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED] den Richter am Verwaltungsgericht [REDACTED] sowie die ehrenamtlichen Richterinnen [REDACTED] für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Einstufung der Verpackungen zahlreicher von ihr hergestellter Artikel aus dem Bereich der Bauchemie als systembeteiligungspflichtig im Sinne des Verpackungsgesetzes (VerpackG) und begehrt von der Beklagten, diese Prüfgegenstände als nicht systembeteiligungspflichtig einzuordnen.

Die Klägerin, [REDACTED], ist Herstellerin von Lacken und Beizen, insbesondere für Holzoberflächen im Innenbereich. Die Beklagte ist als Zentrale Stelle im Sinne von § 3 Abs. 18 i.V.m. § 24 Abs. 1 VerpackG mit der Wahrnehmung der in § 26 Abs. 1 VerpackG genannten hoheitlichen Aufgaben betraut.

Mit anwaltlichem Schreiben vom 28.03.2019 (Bl. 20 ff. VV, EF-BA006-BA001) beantragte die Klägerin bei der Beklagten die Feststellung durch Verwaltungsakt im Sinne von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG, dass es sich bei den in der beigefügten Anlage 2 genannten Verpackungen der jeweiligen Produkte (Prüfgegenstände) nicht um systembeteiligungspflichtige Verpackungen gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG handelt.

Im Rahmen der nachfolgenden Korrespondenz zwischen den Beteiligten stritten diese in der Folge über die hinreichende Individualisierbarkeit der antragsgegenständlichen Verpackungen, formale und inhaltliche Anforderungen eines Antrags nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG generell sowie die Praxis der Beklagten, Einordnungsentscheidungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG als sachbezogene Allgemeinverfügungen zu veröffentlichen. Mit Schreiben vom 09.03.2020 (Bl. 459 ff. VV, EF-BA001-BA006) präzisierte die Klägerin ihren Einordnungsantrag und übersandte u.a. eine überarbeitete Anlage 3 zu den antragsgegenständlichen Verpackungen. Diese von der

Klägerin als fortan allein maßgeblich bezeichnete Liste beinhaltet insgesamt 10.670 Artikel bzw. Verpackungen.

Mit Anhörungsschreiben vom 18.06.2021 (Bl. 618 ff. VV, EF-BA001-BA006) erklärte die Beklagte, dass beabsichtigt sei, einen Einordnungsbescheid gemäß dem als Anlage 1 beigefügten Entwurf (Bl. 787 VV, EF-BA003-BA004) zu erlassen. Zudem wies die Beklagte u.a. auf fehlende Sicherheitsdatenblätter sowie Unklarheiten im Antrag hin. Der Entwurf war mit dem Hinweis versehen, dass die Prüfung der weiteren Prüfgegenstände noch nicht abgeschlossen sei.

Die Klägerin äußerte sich hierzu mit Schreiben vom 09.08.2021 (Bl. 809 ff. VV, EF-BA003-BA004), insbesondere zu den von der Beklagten angeführten Unklarheiten, und übersandte die angeforderten Sicherheitsdatenblätter. Mit weiterem Schreiben vom 23.08.2021 nahm die Klägerin ihren Einordnungsantrag in Bezug auf die in der beigefügten Anlage 6 aufgeführten Produkte bzw. Verpackungen teilweise zurück (Bl. 4152 ff. VV, EF-BA002-BA005), so dass noch 10.662 Prüfgegenstände verblieben.

Mit streitgegenständlichem Feststellungsbescheid vom 11.11.2021 (Bl. 4224 ff. VV, EF-BA004-BA003), der Klägerin selbst zugestellt am 15.11.2021 (Bl. 4443, Beiakte 005-BA002), traf die Beklagte schließlich ihre Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG zu insgesamt 32 Prüfgegenständen als sog. „Muster-Prüfgegenstände“ im Wege einer „Allgemeinverfügung“. Als gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG systembeteiligungspflichtig wurden folgende 17 Verpackungen eingestuft:

- Ziff. 1): eine Sprühdose aus Blech, 0,3 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (farbig) und der Bezeichnung [REDACTED] (Nr. 1 zu Anlage 1)
- Ziff. 2): ein Eimer aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Bleichaktivator) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 15 zu Anlage 1)
- Ziff. 6): eine Flasche aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe ([REDACTED] Farbstoffkonzentrat) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 450 zu Anlage 1)
- Ziff. 8): ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe ([REDACTED] Beize) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 680 zu Anlage 1)
- Ziff. 9): ein Eimer aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe ([REDACTED] Pigmentkonzentrat) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 789 zu Anlage 1)
- Ziff. 11): eine Dose aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Leim-[REDACTED] und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.103 zu Anlage 1)
- Ziff. 13): ein Kanister aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe ([REDACTED] beize) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.368 zu Anlage 1)
- Ziff. 15): ein Kanister aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Verdünner für Lösungsmittel Beize) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.658 zu Anlage 1)
- Ziff. 18): eine Dose aus Metall (Blech), 3 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe ([REDACTED] Farblack) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 3.051 zu Anlage 1)

- Ziff. 19): ein Kanister aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung () und der Bezeichnung „ (Nr. 6.337 zu Anlage 1)
- Ziff. 20): ein Eimer aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung () und der Bezeichnung „ (Nr. 6.370 zu Anlage 1)
- Ziff. 21): eine Dose aus Metall (Blech), 3 Liter, mit dem Inhalt Grundierung () und der Bezeichnung „ (Nr. 6.371 zu Anlage 1)
- Ziff. 22): ein Eimer aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Verdünner) und der Bezeichnung „ (Nr. 6.754 zu Anlage 1)
- Ziff. 24): ein Eimer aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (Naturholz-Grund) und der Bezeichnung „ (Nr. 8.042 zu Anlage 1)
- Ziff. 26): ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (Primer) und der Bezeichnung „ (Nr. 8.240 zu Anlage 1)
- Ziff. 28): ein nicht näher beschriebenes „Lieferanten-Gebinde“ aus Metall (Blech), 0,3 Liter, mit dem Inhalt Lackspachtel (Ziehspachtel) und der Bezeichnung „ (Nr. 9.645 zu Anlage 1)
- Ziff. 31): eine Dose aus Metall (Blech), 1 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Reaktiv-Verdünner) und der Bezeichnung „ (Nr. 10.239 zu Anlage 1)

Die übrigen Prüfgegenstände wurden demgegenüber als nicht systembeteiligungs- pflichtig eingestuft. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass es für die Einordnung von (Verkaufs-)Verpackungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG als systembeteiligungspflichtig darauf ankomme, ob diese gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher als Abfall anfielen. Nach der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 81 ff.) seien hierbei abstrakt-objektive bzw. quantitative Kriterien maßgeblich, etwa der Inhalt (Füllgut), die Gestaltung (Packstoff, z.B. Kunststoff, Metall, Glas), Ausprägung und Form (z.B. Kanister, Tube, Dose, Eimer) oder die Größe (Füllgröße) der jeweiligen Verpackung. Der gesetzlichen Vorgabe in § 3 Abs. 8 VerpackG entsprechend lege sie ihrer Einordnungsentscheidung daher eine abstrakt-typisierende Betrachtung des bundesweiten Marktes typgleicher Verpackungen (im Folgenden: typisierende Gesamtmarkt Betrachtung) zugrunde, wobei eine ex-ante-Betrachtung, mithin eine Prognose, unter Berücksichtigung der allgemeinen Verkehrsanschauung vorzunehmen sei. Soweit Produkte in Verpackungen mit gleichem Packstoff und in gleicher Ausprägung, aber mit unterschiedlichen Füllgrößen in Verkehr gebracht würden, sei in der Regel entscheidend auf das Kriterium der Füllgröße abzustellen, da die insoweit in Auftrag gegebenen Untersuchungen durch die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) ergeben hätten, dass Produkte ab einer bestimmten Grenzfüllgröße regelmäßig nicht mehr bei privaten Endverbrauchern, sondern allein bei großgewerblichen bzw. industriellen Abnehmern anfielen. Wo die Verpackungen eines individuellen Herstellers im konkreten Einzelfall tatsächlich als Abfall anfielen oder welchen Entsorgungsweg der Hersteller intendiert habe, sei für die Einordnungsentscheidung demgegenüber nicht von Belang. In Anbetracht der typisierenden Gesamtmarkt Betrachtung habe sie, die Beklagte, auf ihrer Internetseite einen Katalog

nebst Leitfaden veröffentlicht, dem Analysen des deutschen Gesamtmarktes zum typischen Anfall von unterschiedlichen Verpackungsarten durch die GVM zugrunde liegen und der als für sie bindende norminterpretierende Verwaltungsvorschrift bundeseinheitlich als Grundlage für Einordnungsentscheidungen herangezogen werde, um eine einheitliche Gesetzesanwendung zu gewährleisten. Marktgutachten, die nicht auf den genannten objektiven Kriterien (Inhalt, Gestaltung, Form/Ausprägung) beruhten, sondern nur einen herstellerindividuellen Ausschnitt aus dem jeweiligen Gesamtmarkt betrachteten, seien somit nicht geeignet, das Nichtvorliegen der Systembeteiligungspflicht zu begründen. Ausgehend von diesem rechtlichen Rahmen seien die streitgegenständlichen Verpackungen als systembeteiligungspflichtig einzustufen. Den schon genannten Katalog nebst Leitfaden habe sie auf der Grundlage des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG erlassen können. Aus den jeweiligen Produktblättern des Katalogs ergebe sich, dass alle Arten von Verbrauchsverpackungen und Umverpackungen von Lackfarben (Ziff. 1, 2, 6, 8, 9, 11, 13, 18), Grundierungen (Ziff. 19, 20, 21, 24, 26), und Verdünnungen (Ziff. 15, 22, 31) bis zu einer Grenzfüllgröße von 6 Litern typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen i.S.v. § 3 Abs. 11 VerpackG anfielen, wohingegen solche mit einer Grenzfüllgröße von 6 Litern oder mehr typischerweise großgewerblich oder industriell anfielen. Bei Lackspachtel (Ziff. 28) sei die Grenzfüllgröße von 1,2 kg oder 1,2 Liter maßgeblich. Da die Entscheidung zulässigerweise im Wege einer sachbezogenen Allgemeinverfügung getroffen und veröffentlicht worden sei, habe sie regelnde Wirkung für sämtliche Vertreiber der Vertriebskette. Ein individuell eingerichtetes Rücknahmesystem von an sich systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackungen befreie nicht von der Systembeteiligungspflicht. Vielmehr seien herstellerseitige Rücknahmen vom Verpackungsgesetz nur für nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen vorgesehen (§ 15 VerpackG).

Dagegen erhob die Klägerin am 08.12.2021 Widerspruch (Bl. 4444 VV, EF-BA005-BA002), den sie am 20.01.2022 (Bl. 4451 ff. VV, EF-BA005-BA002) wie folgt begründete: Anders als die Beklagte dies praktiziere, sei der Einordnungsentscheidung keine abstrakt-typisierende Betrachtungsweise zugrunde zu legen. Anknüpfungspunkt müsse vielmehr die vom jeweiligen Hersteller intendierte und validierte Vertriebspraxis sein, wie aus der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11274, S. 83) hervorgehe. Der Wortlaut von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG („einer Verpackung“) zeige ebenfalls, dass es maßgeblich auf die individuelle Verpackung ankomme. In ihrem Fall sei es so, dass die von ihr in den Verkehr gebrachten Verpackungen typischerweise überwiegend bei gewerblichen Endverbrauchern anfielen. Darüber hinaus stelle der von der Beklagten geschaffene Katalog – ungeachtet der Regelung in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG – keine zulässige Entscheidungsgrundlage dar, da nach

dem Grundgesetz allein die Bundesregierung für den Erlass von Verwaltungsvorschriften zuständig sei (Organkompetenz). Die Veröffentlichung des Bescheides verletze sie zudem in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) bzw. ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und sei auch nicht durch § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VerpackG gerechtfertigt. Überdies habe die Beklagte gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, da sie ihr, der Klägerin, trotz mehrfacher Aufforderung keine Akteneinsicht in die Analysen der GVM gewährt habe.

Die Beklagte entschied am 11.02.2022 unter Wiederholung und Vertiefung ihrer Ausführungen aus dem Feststellungsbescheid, dem Widerspruch der Klägerin nicht abzu helfen und legte die Sache dem Umweltbundesamt als Widerspruchsbehörde zur Entscheidung über diesen vor (Bl. 4465 ff. VV, EF-BA005-BA002).

Durch Widerspruchsbescheid vom 11.08.2022 (Bl. 4493 ff. VV, BA 005-BA002) wies das Umweltbundesamt den Widerspruch der Klägerin als unbegründet zurück. Die Beklagte habe die antragsgegenständlichen Verkaufsverpackungen zu Recht gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG als systembeteiligungspflichtig eingeordnet, da gemäß den Untersuchungen der GVM, die zugleich Grundlage des von der Beklagten veröffentlichten Katalogs seien, Verkaufs- und Umverpackungen aller Art von Lackfarben, Grundierungen und Verdünnungen bis zu einer Füllgröße von bis zu 6 Litern bzw. 1,2 kg oder Liter bei Verpackungen von Lackspachtel typischerweise in Privathaushalten anfielen. Zutreffend habe die Beklagte ihrer Einordnungsentscheidung eine abstrakt-typisierende Betrachtungsweise zugrunde gelegt; dies folge aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 8 VerpackG („typischerweise“), der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11274, S. 81 ff.) sowie den Zielen des Verpackungsgesetzes. Der Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen stelle eine zulässige Entscheidungsgrundlage dar; insbesondere sei die Beklagte zum Erlass sie bindender norminterpretierender Verwaltungsvorschriften befugt. Die Auswahl der Muster-Prüfgegenstände sei nicht zu beanstanden, Gründe für einen Wegfall von der Systembeteiligungspflicht lägen ebenfalls nicht vor. Schließlich verletze auch die Veröffentlichung des Bescheides die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Allgemeinverfügung sei - zusätzlich zur individuellen Bekanntgabe gegenüber der Klägerin - gemäß § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG öffentlich bekanntgegeben worden, da eine individuelle Bekanntgabe allen Beteiligten gegenüber „untunlich“ sei.

Am 12.09.2022 hat die Klägerin Klage erhoben, die zunächst unter dem Az. 3 A 176/22 geführt worden ist. Sie trägt unter Wiederholung und Vertiefung ihrer Widerspruchsbegründung vor, die von der Beklagten herangezogene abstrakt-typisierende Betrachtungsweise widerspreche bereits dem im Verpackungsgesetz vorgesehenen Antragsanfordernis in § 23 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 1 VerpackG. Verfahrensgegenstand seien

die von ihr im Antrag genannten jeweiligen Verpackungen mit ihren individuellen Eigenschaften in Form von Vertriebs- und Entsorgungsweg, äußerer Form und Gestaltung, Volumen und Material der Verpackung. Die Vorgehensweise der Beklagten, losgelöst vom konkreten Sachverhalt, sondern allein gestützt auf die Untersuchung der GVM, die sie als Grundlage für die Erstellung des Kataloges systembeteiligungspflichtiger Verpackungen herangezogen habe, den Vertriebs- und Entsorgungsweg, sprich den Anfallort, zu beurteilen, sei rechtswidrig, da sie nicht den konkreten Einzelfall betrachte. Auch mit dem Wortlaut des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG („einer Verpackung“) sei die abstrakt-typisierende Betrachtungsweise nicht vereinbar. Maßgeblich sei die konkret zur Prüfung gestellte Verpackung einschließlich ihres Vertriebs- und Entsorgungsweges. Auch Sinn und Zweck der §§ 3 Abs. 8 i.V.m. 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG, die Rechtssicherheit, stünden der hier zugrunde gelegten Gesamtmarktbeurteilung entgegen. Überdies widerspreche die abstrakt-typisierende Betrachtungsweise dem Willen des Gesetzgebers. Aus der Gesetzesbegründung folge, dass die Entscheidungen der Beklagten zu bestimmten Verpackungen als Einzelfallentscheidungen zu treffen seien (BT-Drs. 18/11274, S. 53). Dies habe auch das Verwaltungsgericht (VG) Trier bereits entschieden (Urteil vom 22.06.2022 - 9 K 391/22.TR -, juris Rn. 29). Auch der historische Vergleich mit der Verpackungsverordnung zeige, dass seit jeher die individuellen Umstände in Bezug auf die konkrete Verpackung maßgebend gewesen seien. Der Gesetzgeber habe in der Gesetzesbegründung zum Verpackungsgesetz ausdrücklich ausgeführt, dass für die Systembeteiligungspflicht das Anfallstellenprinzip weiterhin gelte und erhebliche materielle Änderungen gegenüber der Rechtslage nach der Verpackungsverordnung mit dem Begriff nicht verbunden seien (BT-Drs. a.a.O., S. 83). Zudem folge aus der Systematik des Verpackungsgesetzes in Bezug auf die Befugnisse der Beklagten, dass diese nur die ihr in § 26 VerpackG ganz konkret zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen dürfe. Zu einer abstrakt-typisierenden Gesamtmarktbeurteilung sei sie insofern schon nicht befugt. Aufgrund der Grundrechtsrelevanz – betroffen seien hier ihre Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG – des Handelns der Beklagten werde hier zudem der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes relevant. Die abstrakt-typisierende Betrachtungsweise sei nicht gesetzlich vorgesehen. Konsequenz dieser Betrachtung sei eine „Zwangsabgabe“ durch den erforderlichen Abschluss von Verträgen mit dem Dualen System und des damit anfallenden Lizenzentgelts für 100 % der Mengen der in einem Jahr in Verkehr gebrachten Antragsgegenstände, auch wenn kaum eine – nämlich bloße „Fehlwürfe“ – ihrer Verpackungen bei privaten Haushalten oder gleichgestellten Anfallstellen anfalle. Das Lizenzentgelt sei deutlich höher als die Kosten für die Rücknahme und Entsorgung über ihr bestehendes Rücknahmesystem gemäß § 15 VerpackG. Das führe im Ergebnis zu einer Doppelbelastung, da die Hersteller gleichwohl

nicht von ihrer nach § 15 Abs. 1 VerpackG bestehenden Pflicht befreit würden, sondern ungeachtet des tatsächlichen Anfalls verpflichtet seien, gebrauchte, restentleerte Verpackungen der gleichen Art, Form und Größe, wie die von ihnen in Verkehr gebrachten, am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen.

Anknüpfend an diese Ausführungen sei das Zugrundelegen des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen bei der Einordnungsentscheidung nach § 3 Abs. 8 VerpackG nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gedeckt und damit rechtswidrig. Zwar sei die Beklagte aufgrund der genannten Norm befugt, in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Diese hätten jedoch ausweislich der Gesetzesbegründung nur norminterpretierenden Charakter (BT-Drs. 19/27634, S. 77). Daraus folge, dass diesen Verwaltungsvorschriften keine Außenwirkung zukomme, sondern es sich um bloßes Innenrecht handle. Eine originäre Außenrechtssetzungskompetenz der Verwaltung sei ohnehin mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) habe klargestellt, dass Verwaltungsvorschriften „wesentliche Fragen“, ebenso wenig wie die maßgeblichen Tatsachen für die Subsumtion unter einen unbestimmten Rechtsbegriff regeln könnten. Entgegen dieser Grundsätze komme dem Katalog der Beklagten jedoch nach deren Verwaltungspraxis Außenwirkung zu, da sie sich bereits bei Nennung des Adressatenkreises an „natürliche und juristische Personen, die mit der Umsetzung der Rechtspflichten aus dem Verpackungsgesetz befasst seien“, wende. Auch statuierten die Prüfleitlinien eine Verbindlichkeit des Katalogs für die Prüfer. Die auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 28 VerpackG beruhenden Prüfleitlinien qualifizierten den Katalog sogar als „rechtliche Vorschrift“. Ausweislich des von der Beklagten angewandten Leitfadens zum Katalog handle es sich bei dem Katalog um ihre antizipierte Verwaltungspraxis. Damit gehe der Katalog über die abstrakt-generelle Interpretation eines unbestimmten Rechtsbegriffs hinaus, indem er Tatsachen z.B. in Gestalt von Grenzfüllgrößen festlege und ihnen damit Außenwirkung zukommen lasse. Dies verstoße in Anwendung der oben dargelegten Grundsätze gegen den Vorbehalt des Gesetzes.

Soweit die Beklagte ausgeführt habe, dem Katalog liege die Gesamtmarktbetrachtung der GVM zugrunde, die den jeweiligen Anfallort der Verpackungen untersucht und nach Produktgruppen dargestellt habe, könne diese Untersuchung mangels Vorliegens der entsprechenden Datengrundlagen nicht nachvollzogen werden. Die in den jeweiligen Produktdatenblättern festgelegte Füllgröße von Verpackungen bis zu 6 Liter sei schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Produktdatenblätter selbst davon ausgingen, dass entsprechende Füllgrößen teilweise auch in Industrie und Großgewerbe an-

fielen. Insofern stelle die Füllgröße kein taugliches Abgrenzungskriterium dar. Überdies ließen sich z.B. mit 1 Liter Beize oder 1 Liter Lack in der industriellen Fertigung 100 m² lackieren und bearbeiten. Soweit die Beklagte selbst einräume, nicht über die Datengrundlagen zu verfügen, zugleich aber behaupte, die Ergebnisse in Form der Produktdatenblätter auf Plausibilität geprüft zu haben, offenbare sich ein Widerspruch. Auch ihr, der Klägerin, sei es – ebenso wie dem Gericht – ohne Vorlage der dem Katalog und Leitfaden zugrundeliegenden Analyseergebnisse nicht möglich, die Annahmen des Katalogs nachzuvollziehen. Allein die Vorlage der Methodik genüge nicht. Vielmehr folge aus dem Bericht zu den Methoden der GVM, dass deren Datenbank u.a. „Vertriebsschienen“ nicht oder nur sehr grob erfasst habe, da dieser Teil nicht systematisch gepflegt und nicht regelmäßig aktualisiert werde. Offenbar habe die Beklagte der GVM bei der Beauftragung auch vorgegeben, die Vertriebslinie für die Abgrenzung nicht zentral heranzuziehen. Abgesehen davon ergebe sich aus dem Bericht, dass die zugrundeliegende Datenbank auf einen Auftrag der [REDACTED] zurückgehe, die notwendige Objektivität sei somit zweifelhaft. Auch die Studien zur Anfallstellenstruktur seien überwiegend durch duale Systeme in Auftrag gegeben worden. Überdies sei zweifelhaft, ob der Katalog, wie von der Beklagten behauptet, regelmäßig aktualisiert werde. Zu bemängeln sei ferner, dass der Katalog ausdrücklich die eingesetzte Technik nicht berücksichtige. Schließlich verstoße die Beklagte durch ihre Weigerungshaltung, die Datengrundlagen zur Verfügung zu stellen, gegen § 99 Abs. 1 VwGO.

Die Beklagte habe im Übrigen den unbestimmten Rechtsbegriff „typischerweise“ in § 3 Abs. 8 VerpackG in mehrfacher Hinsicht falsch ausgelegt und diesen rechtsfehlerhaft angewandt: Sie sei der irrigen Auffassung, dass Tatbestandsmerkmal „typischerweise“ rechtfertige eine abstrakt-typisierende Betrachtung, sodass es weder auf den individuellen tatsächlichen Anfallort noch auf den vom Hersteller intendierten Entsorgungsweg der Verpackung ankomme. Unter Rückgriff auf die Gesetzesbegründung nehme sie an, entscheidend sei, ob die Verpackungen „überwiegend“ bzw. „mehrheitlich“ beim privaten Endverbraucher anfielen, wobei die Bewertung losgelöst von den individuellen Umständen der einzelnen Hersteller und dem Schicksal der einzelnen Verpackungen erfolge. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 8 VerpackG (BT-Drs. 18/11274, S. 83) sei wegen des Adverbs „typischerweise“ jedoch auf die allgemeine Verkehrsanschauung abzustellen. Dieser Begriff werde im abfallrechtlichen Kontext auch in § 3 Abs. 3 Satz 2 KrWG verwendet, werde aber dort nicht näher definiert. Allgemein verstehe man darunter die Anschauung(en) bzw. die Auffassung der (überwiegenden Mehrheit) der Allgemeinheit, somit beinhalte die Verkehrsanschauung eine zusammenfassende Wertung aller Umstände des jeweiligen Falls entsprechend den An-

schauungen des täglichen Lebens; maßgebend seien stets die Gesamtumstände des Einzelfalles. Objektive Kriterien und Anhaltspunkte dürften als Indizien miteinbezogen werden. Als maßgebliche Einordnungskriterien seien damit insbesondere der Vertriebsweg des Produkts, der Inhalt der Verpackung, der Entsorgungsweg und der Anfallort der Verpackung, die äußere Form, das Volumen der Verpackung sowie deren äußere Gestaltung und das Material der Verpackung zu würdigen. Der Begriff „typischerweise“ ermächtige damit nicht zu einer „typisierenden Betrachtungsweise“. Nur eine solches Verständnis von § 3 Abs. 8 VerpackG sei im Übrigen mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar (wird ausgeführt). Überdies stehe die Auslegung des Begriffs „typischerweise“ durch die Beklagte in Widerspruch zur Auslegung des Begriffs in der finanzgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur. Dort bestehe Einigkeit, dass die Umstände des Einzelfalles zu betrachten seien und es nicht auf eine bestimmte prozentuale Obergrenze ankomme.

Nach alledem sei somit entgegen der Praxis der Beklagten auf den individuellen tatsächlichen Anfallort der konkreten Prüfgegenstände abzustellen. Anders als es die Beklagte in ihrer Erwiderung darstelle, verlange sie nicht eine ex-post-Betrachtung, vielmehr erwarte sie, dass auf Basis des konkreten Einzelfalles unter Berücksichtigung der allgemeinen Verkehrsauffassung seitens des Herstellers eine Prognose vorgenommen werde, wo die jeweilige Verpackung typischerweise als Abfall anfalle. Hierfür benötige man objektive, im einzelnen genannte Anhaltspunkte. Ein Großteil der streitgegenständlichen Verpackungen falle vorliegend in der Industrie an, da die enthaltenen Produkte dort verwendet würden. Ein Anfall im Privathaushalt oder diesen gleichgestellten Anfallstellen scheidet insoweit aus. Sofern die verpackten Produkte bei Tischlern und Schreibern verbraucht würden, seien diese als großgewerbliche Anfallstellen zu qualifizieren. Unabhängig davon würden die Verpackungen aufgrund des Systemkennzeichens der ██████ regelmäßig über das herstellergetragene Rücknahmesystem von der Industrie zurückgenommen und einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt. Insofern entstehe der Verpackungsabfall auch dann nicht im privaten Haushalt, wenn der Besitzer die Verpackung dem genannten System zuführe, denn der Abfall falle nach den abfallrechtlichen Grundsätzen dann erst dort und nicht im privaten Haushalt als Abfall an. Folglich fielen die streitgegenständlichen Verpackungen jeweils erst bei den Annahmestellen der ██████ als Abfall an, was die Systembeteiligungspflicht ausschließe. Auch die weiteren Umstände des Einzelfalles geböten nach der Verkehrsauffassung die Einordnung als nicht systembeteiligungspflichtig:

Die Beklagte habe unzutreffend den konkreten Vertriebsweg nicht berücksichtigt. Sie, die Klägerin, vertreibe die in den streitgegenständlichen Verpackungen enthaltenen Produkte (Lackfarben, Grundierungen, Verdünnungen und Lackspachtel) ausschließ-

lich im Profibereich, nicht an DIY-Kunden, mithin nicht an private Endverbraucher. Dies folge bereits aus ihren AGB. Zudem führe der konkrete Produktinhalt dazu, dass er nur im Profibereich mit entsprechender Spezialausrüstung verarbeitet werden könne. So sei eine Auftragung der Produkte mittels Pinsel oder Rollen, wie sie in Privathaushalten Verwendung fänden, nicht möglich, da die Produkte ausschließlich für die Spritzapplikation geeignet seien, was ausreichende Fachkenntnisse erfordere (wird ausgeführt). Eine aktuelle Online-Recherche zeige, dass sich ihre Produkte von den DIY-Produkten grundlegend unterschieden. Auch die äußere Form, Gestaltung und die Kennzeichnung der Etikettierung sprächen gegen die Einordnung als systembeteiligungspflichtig. Das Volumen und die äußere Form habe allenfalls Indizwirkung, sei vorliegend jedoch nicht derart evident aufgrund geringer Füllgrößen im privaten Bereich anzutreffen. Denn auch die „kleinen Füllgrößen“ seien derart ergiebig, dass sie den Bedarf von privaten Endverbrauchern und sonstigen Handwerksbetrieben deutlich überstiegen. Die Kennzeichnung und Etikettierung ihrer Produkte sei ausschließlich mit Hinweisen versehen, die auf die Verwendung durch einen professionellen Endverbraucher ausgerichtet sei. Hinweise für Private fänden sich nicht. Schließlich spreche auch das schlichte sachliche Design für eine Verwendung im Profibereich. Soweit die Beklagte anführe, die streitgegenständlichen Produkte würden überwiegend über den gängigen Online-Handel an Privatkunden vertrieben, sei dies unzutreffend. Soweit dies über vereinzelte Online-Plattformen geschehe, seien dies Ausnahmefälle, die nicht ihrem Vertriebskonzept entsprächen. Die von ihr belieferten Fachhändler vertrieben ihre Produkte ausschließlich an die Industrie und großgewerbliche Handwerksbetriebe.

Außerdem sei die Veröffentlichung der Einordnungsentscheidung als Allgemeinverfügung unzulässig. Sie habe einen Anspruch auf Löschung des Bescheides von der Internetseite der Beklagten. Der streitgegenständliche Feststellungsbescheid sei antragsgebunden und könne schon deshalb keine Allgemeinverfügung sein. Der Gesetzgeber habe auch keine Regelung dahingehend getroffen, dass Einordnungsentscheidungen allgemeinverbindlich sein sollten. Adressat der Einordnungsentscheidung sei somit nur sie, die Klägerin, selbst. Der Umkehrschluss aus § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG, der ein Informationsrecht der Beklagten bezüglich Einordnungsentscheidungen normiere, wäre überflüssig, wenn die Einordnungsentscheidung jeweils als Allgemeinverfügung veröffentlicht würde. Auch für die Veröffentlichung auf der Internetseite fehle es an einer Rechtsgrundlage, was aus dem Umkehrschluss zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 14 VerpackG folge, der eine Veröffentlichung des Ergebnisses der Feststellung der vorläufig zuzuordnenden Marktanteile ausdrücklich vorsehe. Eine Allgemeinverfügung, von der die Beklagte ausgehe, dürfe gemäß § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG nur öffentlich bekanntgegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die „Beteiligten“ unzulässig sei.

Beteiligt sei aber als Antragstellerin nur sie, die Klägerin, selbst, eine Bekanntgabe mit- hin nicht untunlich. Auch die Regelung zur Information der Öffentlichkeit in § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG rechtfertige die Veröffentlichung im Internet nicht, zumal sie nur eine sachbezogene Information „in angemessenem Umfang“ umfasse, nicht jedoch die In- formation im Hinblick auf personenbezogene Daten. Die Norm sei eng auszulegen. Die Veröffentlichung auf der Internetseite der Beklagten einschließlich ihrer Namensnen- nung verletze sie in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, darauf könnten sich auch juristische Personen berufen. Daraus resultiere ihr Anspruch auf Löschung, der auf dem öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch fuße. Insbesondere die mit der Veröffentlichung verbundene „Prangerwirkung“ habe nachteilige Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsposition, da der Eindruck entstehe, sie komme ihrer Systembetei- ligungspflicht nicht nach. Schließlich wende sie sich auch noch gegen die Kostenlas- tentscheidung im Widerspruchsbescheid, weil der zugrunde gelegte Gebührentatbe- stand erst nach Stellung ihres Einordnungsantrags in Kraft getreten sei.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte unter entsprechender Aufhebung ihres Feststellungsbe- scheides vom 11.11.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 12.08.2022 zu verpflichten, festzustel- len, dass die in den Ziff. 1), 2), 6), 8), 9), 11), 13), 15), 18) bis 22), 24), 26), 28) und 31) des Feststellungsbescheides genannten Verpackun- gen als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen sind

sowie

die Beklagte zu verurteilen, die Veröffentlichung des Feststellungsbe- scheides vom 11.11.2021 rückgängig zu machen und diesen von ihrer Internetseite zu entfernen,

hilfsweise

die Beklagte zu verurteilen, ihren Namen sowie Namens- und Firmen- fragmente, die einen Rückschluss auf diese zulassen, an sämtlichen Stellen des veröffentlichten Feststellungsbescheids sowie der Anlage zu schwärzen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte führt unter Wiederholung und Vertiefung der Begründung ihres Feststellungsbescheides sowie des Widerspruchsbescheides ergänzend aus: Die von ihr durchgeführte objektive, abstrakt-typisierende Betrachtungsweise des bundesweiten Marktes fuße auf der objektiv-typisierenden Gesamtmarkt Betrachtung, die Eingang in ihre Verwaltungsvorschriften gefunden habe. Dabei handele es sich um die sachliche Einheit aus dem „Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ und dem „Leitfaden zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“. Katalog und Leitfaden seien auf Grundlage der von ihr beauftragten Untersuchungen der GVM entwickelt worden. Die GVM sei seit 20 Jahren auf den Bereich Verpackungsmarktforschung spezialisiert und habe bereits zahlreiche Studien erstellt. Die Leistungen der GVM umfassten u.a. die Analyse der Stoffströme von Verpackungen von der Herstellung bis zur Entsorgung bzw. Recycling, die Analyse von Absatzstrukturen, Marktsegmenten, Distribution, Markt- und Wettbewerbsanalysen sowie die Erstellung von Prognosen und Trendanalysen zu Wachstumschancen, Marktprognosen etc. Die GVM betreibe die im Einzelnen genannte B2B-Primärmarktforschung sowie die Sekundärmarktforschung und verfüge mittels ihrer Datenbank „Marktmenge Verpackungen“ über einen umfassenden Überblick über den Verpackungseinsatz und -verbrauch in Deutschland. So enthalte die Datenbank auch Angaben zu Füllgutsegmenten, Messgrößen und die Anfallstellenstruktur. Eine weitere Datenbank „Verpackungsmuster“ führe Verpackungsdaten getrennt nach einzelnen Bestandteilen auf. Für weitere Einzelheiten nehme sie Bezug auf das online abrufbare Firmenprofil der GVM. Zu den Einwänden der Klägerin nimmt sie wie folgt Stellung:

Eine subjektiv-konkrete Einordnung der Verpackungen anhand einer Betrachtung des herstellerindividuellen Vertriebsweges und eines etwaigen herstellereigenen Entsorgungsweges widerspreche den gesetzlichen Vorgaben. Die Betrachtung der Historie des Verpackungsgesetzes zeige, dass die Fortentwicklung ausgehend von der Verpackungsverordnung u.a. darauf abgezielt habe, das unter der Verpackungsverordnung verbreitet aufgetretene „Trittbrettfahrertum“ zu unterbinden. Erst mit dem Verpackungsgesetz sei ihr, der Beklagten, die Zuständigkeit übertragen worden, über die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen zu entscheiden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung könne die Frage, ob eine Verpackung typischerweise nach Gebrauch beim privaten Endverbraucher anfallt, nur im Rahmen einer typisierenden, objektivierenden Betrachtung unabhängig von der tatsächlichen Anfallstelle getroffen werden. Sonst hätten es weiterhin Hersteller in der Hand, die Systembeteiligungspflicht zu umgehen. Der Gesetzgeber spreche insofern ausdrücklich unter Hinweis auf die zugrundeliegende EU-Verpackungsrichtlinie davon, dass es nicht mehr nur auf die tatsächliche Anfallstelle der jeweiligen Verpackung ankomme, sondern vielmehr auf eine typisierende Be-

trachtungsweise der objektivierten Verkehrsanschauung (BT-Drs. 18/11274, S. 51). Entgegen der Auffassung der Klägerin habe der Gesetzgeber mit dem Verpackungsgesetz durchaus Änderungen zur Verpackungsverordnung statuieren wollen. Eine nachträgliche konkret-individuelle Betrachtung des Anfallortes sei überdies nicht mit dem Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes zu vereinbaren. Der Hersteller habe sich nämlich bereits vor dem Inverkehrbringen einer systembeteiligungspflichtigen Verpackung an einem System zu beteiligen. Insofern sei eine ex-ante-Einschätzung im Hinblick auf die Anfallstellen vorzunehmen, was der Gesetzgeber ausdrücklich vorgegeben habe (BT-Drs. 18/11274, S. 83). Hier komme es auf den quantitativen Aspekt an. Falle eine Verpackung typischerweise „mehrheitlich“ beim privaten Endverbraucher an, sei sie systembeteiligungspflichtig. Auch hier seien nach der Gesetzesbegründung objektiv-abstrakte Kriterien, wie Inhalt, d.h. Füllgut, Gestaltung (Material (Packstoff wie Kunststoff, Metall, Glas, PPK) sowie Ausprägung/Form (z.B. Kanister, Tube, Dose, Eimer und Größe) der Verpackung heranzuziehen. Bei Produkten mit gleichem Packstoff, aber unterschiedlicher Füllgröße sei regelmäßig die Füllgröße entscheidend. Denn Privathaushalte und vergleichbare Anfallstellen würden aufgrund ihres üblicherweise geringeren Bedarfs Produkte typischerweise in kleineren Verkaufseinheiten erwerben. Aus der typisierenden Betrachtungsweise folge die Zulässigkeit der Gesamtmarktbetrachtung, die sie hier zugrunde gelegt habe. Sinn und Zweck sei neben der Gleichbehandlung der Hersteller auch das Erreichen bundesweit einheitlicher Wettbewerbsbedingungen. Auf den Anfall einer einzelnen Verpackung und den vom Hersteller vorgesehenen Entsorgungsweg komme es mithin nicht an, dies sei bereits unter Geltung der Verpackungsverordnung anerkannt gewesen. Denn das Beteiligungsentgelt sei auch bisher nicht für eine konkrete Entsorgung gezahlt worden, sondern sei Finanzierungsbeitrag zur Gewährleistung der über die Systeme organisierten Entsorgung allgemein. Die Klägerin gehe auch fehl in der Annahme, das Antragserfordernis stehe der objektiv-typisierenden Betrachtungsweise entgegen. Sie habe die konkreten Angaben der Klägerin, soweit es darauf ankomme, durchaus in die Entscheidung einbezogen, insbesondere die konkrete Gestaltung der Verpackung (s. Anlage B 6). Es seien jedoch nicht sämtliche Parameter relevant gewesen. Von einer Entscheidung losgelöst vom Sachverhalt könne somit keine Rede sein. Auch das VG Trier nenne die konkreten Parameter in einem Atemzug mit der Frage, wo die Verpackung „charakteristischerweise“ anfalle. Sie, die Beklagte, habe auch die jeweils konkret vom Antrag umfasste Verpackung betrachtet, was sich bereits aus dem Tenor des Feststellungsbescheids ergebe. Der individuelle Vertriebsweg habe jedoch aus den genannten Gründen keine Rolle gespielt. Die von ihr vorgenommene Grenzfüllgrößenbetrachtung entspreche dem Willen des Gesetzgebers, nur hier spiele der Katalog samt Leitfaden eine Rolle. Auch der von der Klägerin herangezogene Wortlaut „einer Verpackung“ stehe

der objektiv-typisierenden Betrachtungsweise nicht entgegen. Der Gesetzgeber habe diese Formulierung gewählt, weil eine Einordnungsentscheidung eine bestimmte Verpackung voraussetze. Zu der von der Klägerin befürchteten Doppelbelastung komme es nicht, da der von ihr zitierte § 15 VerpackG ausdrücklich zwischen systembeteiligungspflichtigen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen differenziere. Eine Doppelbelastung könne nach der Systematik des Gesetzes somit nicht entstehen. Sofern sie beanstandete, dass sie auch für die Verpackungen Lizenzentgelte an das System zahlen müsse, die tatsächlich dort nicht landeten, sei dies richtig, aber auch gewollt, da das Entgelt keines für eine konkrete Entsorgungsleistung darstelle, sondern ein Finanzierungsbeitrag sei. Die herstellereigene Entsorgung lasse auch nicht die Systembeteiligungspflicht entfallen. Diese Folge träte nur bei Etablierung einer Branchenlösung nach § 8 VerpackG ein.

Der von der Klägerin beanstandete Katalog sei auf der Grundlage von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 2. Hs. VerpackG als interne Verwaltungsvorschrift im Sinne einer norminterpretierenden Verwaltungsvorschrift entwickelt worden, auf die sie ihre Einordnungsentscheidungen stütze. Bei der Abfassung von Verwaltungsvorschriften sei sie als Exekutive befugt, ggf. notwendige Typisierungen vorzunehmen. Dazu sei sie insbesondere bei der Ordnung von - wie hier - Massenerscheinungen berechtigt. Der Gesetzgeber habe die Befugnis zum Erlass einer solchen Verwaltungsvorschrift mit der Ergänzung des Verpackungsgesetzes 2021 klargestellt (BT-Drs. 19/27634, S. 77). Eine Außenwirkung zeitige der Katalog nicht, auch wenn die Klägerin dies anhand des formulierten Adressatenkreises versuche zu widerlegen. Denn der Katalog nehme schon keine Einzelfallentscheidung vorweg; lediglich in Bezug auf die Bestimmung des „typischen“ Anfallortes werde auf den Katalog nebst Leitfaden zurückgegriffen, um eine transparente Typisierung vornehmen zu können. Im Übrigen habe das VG Trier sich entsprechend zur Rechtsnatur des Katalogs geäußert und die Außenwirkung verneint. In Anwendung des Kataloges sei sie, wie im Bescheid ausgeführt, zu der Einschätzung gekommen, dass die (Verkaufs- und Um-)Verpackungen der streitgegenständlichen Lackfarben, Grundierungen und Verdünnungen bis zu einer Füllgröße von einschließlich 6 Litern typischerweise in Privathaushalten oder vergleichbaren Anfallstellen anfielen. Dazu gehörten auch Maler und Lackierer, deren Verpackungsabfälle in haushaltstypischem Rhythmus in Umleerbehältern bis zu 1.100 Litern abgeholt werden könnten (Mengenkriterium). Das genannte Mengenkriterium ergebe sich unmittelbar aus dem Gesetz (§ 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG). Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehörten darüber hinaus auch Bootsbaubetriebe, das Möbelhandwerk und Objektausbaubetriebe, die Kunden des stationären Fachhandels seien, an den die Klägerin liefere. Letztlich könne die Klägerin gar nicht wissen, wo im Einzelnen ihre Produkte im mehrstufigen Vertrieb

anfielen. Die Verpackung des streitgegenständlichen Lackspachtels falle bis zu einer Füllgröße von einschließlich 1,2 Litern/kg typischerweise in Privathaushalten oder vergleichbaren Anfallstellen an. Der unsubstantiierte Vortrag der Klägerin, die streitgegenständlichen Produkte seien schon aufgrund ihrer Applikationsformen nicht für den Gebrauch durch Private geeignet, führe zu keiner anderen Einschätzung. Im Übrigen vertriebe die Klägerin ihre Produkte neben dem stationären Vertrieb über den Fachhandel auch über den Online-Handel, was sich aus den vorgelegten Auszügen ergebe. Soweit die Klägerin Ausführungen dazu mache, wo der Abfall am Ende tatsächlich entsorgt werde, sei dies unerheblich, da es nach dem Verpackungsgesetz darauf ankomme, wo der Abfall „anfalle“. Bereits die Aussonderung und Sammlung der Verpackung in einer „privaten Tonne“ beim Endverbraucher i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG begründe die Abfalleigenschaft, weshalb der Abfall bereits dann anfalle. Dies gelte unabhängig davon, ob der Abfall nachträglich gegenüber einem „Entsorger“ bereitgestellt werde. Der „Anfall“ auf der Stufe zuvor werde dadurch nicht obsolet. Schließlich führten weder Farbgebung noch Aufmachung der Verpackungen zu einer abweichenden Einschätzung. Überdies fänden sich die Produkte, wie ausgeführt, im Online-Handel. Hinzu komme, dass Branchenvertreter des [REDACTED] selbst in einer Besprechung in ihrem Hause im Oktober 2019 davon ausgegangen seien, dass für immerhin [REDACTED] % der Verpackungen eine Zugehörigkeit zum DIY-Bereich zu bejahen sei, wobei darin nicht die vergleichbaren Anfallstellen, wie Tischler und Schreiner, enthalten seien. Soweit die Klägerin beanstande, dass sie das der Gesamtbetrachtung zugrundeliegende Gutachten nicht zur Einsicht übersandt habe, weise sie darauf hin, dass sie sämtliche, ihr vorliegenden Unterlagen zur Verfügung gestellt habe, soweit diese nicht ohnehin veröffentlicht seien. Dazu gehörten die Analyseergebnisse der Gesamtbetrachtung, die in Form der Produktblätter, aus denen der Katalog bestehe, von ihr auf Plausibilität geprüft, mit der GVM erörtert und mit dem Leitfaden jeweils veröffentlicht würden. Vorgehensweise und Hintergründe des Vorgehens der GVM seien den veröffentlichten Methodenberichten zu entnehmen (Anlage B 9 und 10). Über weitere Daten verfüge sie nicht, diese lägen allein bei der GVM, sie habe dieser gegenüber keinen Überlassungsanspruch, zudem stellten diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der GVM dar.

Schließlich sei auch die Veröffentlichung des Feststellungsbescheides rechtmäßig erfolgt. Die Einordnungsentscheidung stelle eine sachbezogene Allgemeinverfügung dar, die sich auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG stütze. Die dortige Ermächtigung umfasse auch den Erlass der Allgemeinverfügung. Die Allgemeinverfügung erstreckte sich auf alle Verpackungen desselben Typs und stelle für diese die Systembeteiligungspflicht mit Wirkung gegenüber jedermann fest. Die öffentliche Bekanntgabe stütze sich

auf § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG (wird ausgeführt). Die Veröffentlichung sei im Zuge ihrer auf § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VerpackG gestützten Informationsaufgabe erfolgt. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Klägerin seien nicht betroffen. Auch werde ihre wirtschaftliche Tätigkeit als juristische Person hierdurch nicht gefährdet. Überdies komme sie mit der Veröffentlichung auch einem Informationsanspruch der Öffentlichkeit nach. Die Kostenlastentscheidung sei rechtmäßig, da diese nur die grundlegende Feststellung zur Erstattungsfähigkeit etwaiger Gebühren und Auslagen treffe. Diese sei von der konkreten Kostenfestsetzung zu unterscheiden.

Mit Schriftsatz vom 08.01.2025 führte die Klägerin aktuell aus, die Beklagte gehe weiterhin von falschen Tatsachen aus. Sie vertreibe ihre streitgegenständlichen Produkte zu ■■■% an Schreinereien, die der Industrie und dem Großgewerbe zuzuordnen seien, die restlichen ■■■% würden an andere großgewerbliche Kunden vertrieben, eine Abgabe an private Haushalte erfolge nicht. In den großgewerblichen Handwerksbetrieben fielen große, das Mengenkriterium des § 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG überschreitende Mengen Verpackungsabfall an. Hintergrund sei der hohe Technisierungsgrad ihrer Produkte, die entsprechenden Lackiermaschinen fänden sich nur in großgewerblichen Handwerksbetrieben. Sofern einzelne Produkte über den Online-Handel vertrieben würden, was sie weiterhin bestreite, seien das allenfalls marginale Mengen aus Restposten.

Darauf hat die Beklagte mit Schriftsatz vom 15.01.2025 zusammenfassend wie folgt erwidert: Ihrer Auffassung nach komme es nicht darauf an, an wen die Klägerin die streitgegenständlichen Produkte vertreibe. Wie ausgeführt komme es allein darauf an, ob diese „typischerweise“ bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfielen. Die ihrer Entscheidung zugrundeliegenden Einschätzungen der GVM würden regelmäßig überprüft, insbesondere sei die Überprüfung, ob es im Bereich Lacke und Farben einer weiteren Ausdifferenzierung bedürfe, zu dem Ergebnis gekommen, dass hier keine weitere Abgrenzung geboten sei, da zahlreiche Produkte über verschiedene Anwendungsfelder eingesetzt würden. Im Übrigen stelle das gesetzlich geregelte Anfallstellenprinzip gerade nicht auf eine konkrete Entsorgung bei einer konkreten Anfallstelle ab. Hervorzuheben sei, dass der Gesetzgeber sich im Rahmen einer Typisierung auf bestimmte Kriterien beschränken könne, was er hier mit dem Kriterium der Füllgröße getan habe. Die Grundsätze der Typisierung für den Gesetzgeber seien – wie bereits ausgeführt – auch auf Verwaltungsträger übertragbar. Die Voraussetzung der Typisierung, nämlich die Ordnung von Massenerscheinungen, wenn kein atypischer Fall als Leitbild gewählt werde, sondern sich dieser realitätsgerecht am typischen Fall orientiere, liege vor. Die GVM habe bei Erstellung des Katalogs auch die Auswirkungen der Typisierung untersucht, das Ergebnis sei jedoch neutral ausgefallen (vgl. Anlage B10). Auch wenn es ih-

rer Ansicht nach nicht darauf ankomme, verweise sie gleichwohl darauf, dass entgegen der Darstellung der Klägerin zahlreiche ihrer Produkte weiterhin über den Online-Handel erworben werden könnten.

Mit weiterem Schriftsatz vom 04.02.2025 wiederholt und vertieft die Klägerin ihre Auffassung, der Katalog sei inkonsistent und könne keine taugliche Entscheidungsgrundlage sein unter Nennung weiterer Angriffspunkte. Die Beklagte habe zudem ohne gesetzliche Grundlage die typische Anfallstellenstruktur bestimmt und eine Liste aufgestellt. Die Klägerin führt sodann Beispiele dafür an, dass die von ihr belieferten Betriebe als industrielle Anfallstellen einzustufen seien.

Die Kammer hat im Termin der mündlichen Verhandlung Beweis erhoben durch Vernehmung des [REDACTED], als Zeugen. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf das Sitzungsprotokoll Bezug genommen.

Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg.

Sie ist als Verpflichtungsklage zulässig, jedoch unbegründet.

I.

Der angefochtene Feststellungsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides, der die konkreten Prüfgegenstände als systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG einordnet, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Sie hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass die Prüfgegenstände nicht der Systembeteiligungspflicht unterfallen.

1.

Rechtsgrundlage für die Einordnungsentscheidung ist § 26 Abs. 1 Nr. 23 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG.

Die gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 VerpackG mit den in Satz 2 genannten hoheitlichen Aufgaben beliehene Beklagte entscheidet gemäß Absatz 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig i.S.v. § 3 Abs. 8 VerpackG. Danach sind systembeteiligungspflichtige

Verpackungen mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Damit knüpft die Systembeteiligungspflicht dem Wortlaut des § 3 Abs. 8 VerpackG zufolge an drei Voraussetzungen an: 1. das Vorliegen einer Verkaufsverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VerpackG) oder Umverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG), die 2. mit Ware befüllt ist und 3. nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt.

Die ersten beiden Voraussetzungen sind – ebenso wie der Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes (§ 2 Abs. 1 VerpackG, ausführlich dazu Urteil der Kammer vom 03.12.2024 - 7 A 152/24 -, derzeit n.v.) – vorliegend unstrittig erfüllt. Es liegt auch kein Ausschlusstatbestand i.S.d. § 12 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 3 Abs. 7 VerpackG vor.

Die Kammer ist nach Auslegung des Verpackungsgesetzes und dem Ergebnis der Beweisaufnahme davon überzeugt, dass die streitgegenständlichen Prüfgegenstände nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Zu dieser Erkenntnis kommt die Beklagte zutreffend aufgrund einer abstrakt-typisierenden Betrachtung des Gesamtmarktes in Anwendung ihres Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, die eine Stütze im Verpackungsgesetz findet. Im Einzelnen:

a.

Wer unter den Begriff des privaten Endverbrauchers fällt, ist vom Gesetzgeber in § 3 Abs. 11 VerpackG legaldefiniert. Dies sind nicht nur private Haushaltungen, sondern auch diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbare Anfallstellen (Satz 1). Die vergleichbaren Anfallstellen werden in Satz 2 exemplarisch („insbesondere“) aufgeführt. Satz 3 ergänzt Satz 2 durch die Aufnahme von landwirtschaftlichen Betrieben und Handwerksbetrieben, deren Verpackungsabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße sowohl für Papier, Pappe und Karton als auch für Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen, jedoch maximal mit einem 1.100-Liter-Umleerbehälter je Sammelgruppe, im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können. In der Gesetzesbegründung hierzu heißt es, die Begriffsbestimmungen entsprächen inhaltlich den bisherigen Definitionen der Verpackungsverordnung und seien lediglich redaktionell überarbeitet worden (BT-Drs. 18/11274, S. 84). Bei Vergleich mit der Definition der Verpackungsverordnung fällt jedoch auf, dass der Gesetzgeber hier, wie auch in § 3 Abs. 8 VerpackG (dazu sogleich), den Begriff „typischerweise“ eingefügt hat (vgl. noch § 3 Abs. 11 VerpackV 1998 i.d.F. vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745)). Somit gilt dem Gesetzeswortlaut des § 3 Abs. 8 VerpackG zufolge ein gegenüber der Verpackungsverordnung „modifiziertes Anfallstellenprinzip“ (vgl.

Konzak/Körner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 105. EL September 2024, § 3 Rn. 79 m.w.N.). Der Gesetzgeber folgt damit auch hier der in § 3 Abs. 8 VerpackG vorgenommenen typisierenden Betrachtungsweise (dazu sogleich), die auch an zahlreichen weiteren Stellen in das Verpackungsgesetz Einzug gehalten hat (vgl. nur §§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Abs. 11, Abs. 20, § 11 Abs. 2 Nr. 2 und § 15 Abs. 1 Nr. 2 VerpackG). Damit korrespondiert die Beschreibung der Anfallstelle mit den Regeln zur Systembeteiligungspflicht (vgl. Flanderka, in: Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Kommentar, Verpackungsgesetz, 5. Aufl. 2020, § 3, S. 98). Entgegen der Auffassung der Klägerin gilt dies für sämtliche den privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstellen, mithin auch für die landwirtschaftlichen und handwerklichen Betriebe, sofern das sogenannte Mengenkriterium greift. Das Mengenkriterium in Satz 3 dient der Abgrenzung der landwirtschaftlichen Betriebe und Handwerksbetriebe und fasst nur diejenigen nicht unter die vergleichbaren Anfallstellen, deren Verpackungsabfälle nicht mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können; die Einschränkung folgt den ursprünglichen kartellrechtlichen Vorgaben des Bundeskartellamtes zur Festlegung einer Gewerbeschnittstelle (vgl. Flanderka, a.a.O.).

Der Begriff „typischerweise“ stellt einen - verfassungsrechtlich zulässigen - unbestimmten Rechtsbegriff dar, dessen Anwendung einer Auslegung bedarf.

aa.

Der Begriff „typischerweise“ ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch dahingehend zu verstehen, dass etwas charakteristisch, bzw. „in einer Art und Weise, die typisch“ ist. Als Synonyme für den Begriff „typisch“ nennt der Duden neben dem Begriff „charakteristisch“ auch „kennzeichnend“ und „bezeichnend“. Der reine Wortlaut spricht damit für einen abstrakten, objektivierten Ansatz.

bb.

Über die Wortlautauslegung hinaus bedarf es eines Blickes auf den Zusammenhang, in dem der auslegungsbedürftige Begriff gebraucht wird, da sich der Sinn häufig erst dann erschließt, wenn man ihn als Teil einer Regelung betrachtet. Hier fällt auf, dass der Gesetzgeber den Begriff „typischerweise“ im gesamten Verpackungsgesetz an acht Stellen verwendet, davon allein sechsmal in § 3 VerpackG (vgl. Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Abs. 8, Abs. 11 und Abs. 20) sowie in § 11 Abs. 2 Nr. 2 VerpackG bei den Vollständigkeitserklärungen sowie der Rücknahmepflicht der Hersteller in § 15 Abs. 1 Nr. 2 VerpackG. Der systematischen Auslegung liegt die Annahme zugrunde, dass der Sprachgebrauch insbesondere innerhalb eines Gesetzes im Zweifel einheitlich erfolgt, dem gleichen Wort mithin die gleiche Bedeutung zukommt. Eine derartige Häufung des

Begriffs, insbesondere in der Definitionsnorm des § 3 VerpackG lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber der damit verbundenen Aussage eine gewisse Bedeutung beimessen wollte (näher dazu sogleich). Der Vergleich mit der Auslegung des Begriffs im Finanzrecht (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a Satz 3 EStG), auf den die Klägerin verweist, legt nahe, den Begriff über den oben bereits genannten Wortsinn hinaus auch als „im Normalfall“, „in der Regel üblich“ zu verstehen. Übertragen auf den vorliegenden Kontext würde das bedeuten, dass darauf abzustellen ist, wo die Verpackung im Normalfall, also regelmäßig, anfällt. Dies deckt sich mit der oben genannten Wortbedeutung „charakteristischerweise“. Zudem spricht die von der Klägerin zitierte finanzgerichtliche Rechtsprechung dafür, dass der Begriff im Kontext mit einer ex-ante-Betrachtung zu verstehen ist (BFH, Urteil vom 19.04.2021 - VI R 6/19 -, juris Rn. 17, 29). Soweit die Klägerin mit dem Verweis auf die genannte Rechtsprechung geltend macht, bei Auslegung des Begriffs verbiete sich eine prozentuale Betrachtung, verfängt dieser Einwand im Rahmen der Auslegung des Begriffs nicht. Hier geht es zunächst um das Normverständnis. Ob die Annahme der Beklagten, die streitgegenständlichen Prüfgegenstände fielen *mehrheitlich* bei Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG an, sofern die genannte Füllgröße nicht überschritten werde, zutrifft, ist eine hiervon zu unterscheidende Fragestellung.

cc.

Um die Auslegung nach Wortlaut und Normzusammenhang zu validieren, bedarf es zusätzlich weiterer Auslegungsmethoden. Der Wille, bzw. die Regelungsabsicht des Gesetzgebers, lässt sich regelmäßig anhand der Entstehungsgeschichte erfassen, aus der sich die mit dem Gesetz verfolgten Zwecke, Absichten, Wertvorstellungen sowie die dem Gesetz zugrundeliegende Grundabsicht ergeben. Dazu gehören die Materialien, insbesondere die von den Beteiligten bereits zitierte Gesetzesbegründung. Die Gesetzesbegründung verhält sich zur Frage, wann davon auszugehen ist, dass Verpackungen nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, wie folgt: Der Begriff der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sei aus redaktionellen Gründen neu aufgenommen worden, erheblich materielle Änderungen gegenüber der Rechtslage in der Verpackungsverordnung seien damit nicht verbunden, wobei allerdings – hier nicht relevante – Umverpackungen grundsätzlich zu den systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zählten. Wie bisher sei Voraussetzung der Systembeteiligungspflicht, dass die Verpackung mit Ware befüllt sei und nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle. Es gelte daher weiterhin das Anfallstellenprinzip, „wobei wegen des Adverbs „typischerweise“ auf die allgemeine Verkehrsanschauung abzustellen“ sei. Es sei daher aufgrund des Inhalts und der Gestaltung der Verpackungen jeweils eine ex-ante-Einschätzung bezüglich der

späteren Anfallstellen vorzunehmen, wobei bisherige Erfahrungen mit vergleichbaren Verpackungen und Produkten einbezogen werden könnten. Komme man zu dem Ergebnis, dass die Verpackungen mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern anfallen würden, seien diese Verpackungen vollumfänglich bei Systemen anzumelden, auch wenn einzelne Verpackungen später tatsächlich bei anderen Endverbrauchern als Abfall anfallen sollten. Eine Aufspaltung einer identischen Verpackung in eine systembeteiligungspflichtige und gewerbliche Menge sei insofern nicht zulässig. Zulässig sei es hingegen, ein Produkt in zwei unterschiedlichen Verpackungen zu vertreiben, von denen eine als systembeteiligungspflichtig und die andere – zum Beispiel aufgrund der Größe, der äußeren Gestaltung oder des besonderen Vertriebsweges – als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen sei. Nicht systembeteiligungspflichtig seien somit Verpackungen, die typischerweise bei anderen Stellen als bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfielen, zum Beispiel Umverpackungen zur Bestückung der Regale, die in der Regel beim Vertreiber verblieben, oder Groß- und „Bulk“-Verpackungen für den industriellen oder gewerblichen Bereich. Wegen der Ergänzung „als Abfall anfallen“ sei darauf abzustellen, bei wem die Verpackung später voraussichtlich entsorgt werde. Dabei sei davon auszugehen, dass jede Verpackung früher oder später als Abfall anfallt. Eine zwischenzeitliche, auch längerfristige Weiterverwendung durch den privaten Endverbraucher (Keksdose, Marmeladenglas) befreie nicht von der Systembeteiligungspflicht (vgl. BT-Drs., a.a.O., S. 83f.).

Der Gesetzgeber stellt klar, dass bei Bestimmung der Systembeteiligungspflicht weiterhin das Anfallstellenprinzip gelte, durch die Wahl des Adverbs „typischerweise“ allerdings die allgemeine Verkehrsauffassung maßgeblich sein solle. Zugleich spricht er sich bezüglich Inhalt und Gestaltung der Verpackung für eine ex-ante-Perspektive aus. Da es im Absatz zuvor heißt, erhebliche materielle Änderungen zur vorherigen Rechtslage seien mit der Einführung des Begriffs der Systembeteiligungspflicht nicht verbunden, ist auch die vorherige Rechtslage zu betrachten. Dabei fällt auf, dass die Verpackungsverordnung 1998 bis einschließlich ihrer 4. Änderungsverordnung den Begriff „typischerweise“ noch nicht kannte; danach war vielmehr entscheidend, dass die Verpackung *tatsächlich* beim Endverbraucher anfällt (vgl. Konzak/Körner, a.a.O., § 3 Rn. 79 m.w.N.). Schon mit der 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, mithin der Verpackungsverordnung i.d.F. vom 02.04.2008, hat der Begriff „typischerweise“ Eingang in den veränderten § 6 Abs. 1 VerpackV gefunden. Dieser regelte die (damals neuen) Beteiligungspflichten für Hersteller und Vertreiber, die mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, erstmals in den Verkehr bringen. In der Gesetzesbegründung dazu bringt der Gesetzgeber eindeutig zum Ausdruck, dass der Umfang der Beteiligungspflicht nach § 6

Abs. 1 anhand objektiver Kriterien zu beurteilen sei (BT-Drs. 16/6400, S. 20). Dem entspricht das hier anhand der Auslegung ermittelte Verständnis der Formulierung. Der Gesetzgeber stellt für das Verpackungsgesetz des Weiteren klar, dass es darauf ankommt, wo die Verpackung aus der objektiven ex-ante-Perspektive voraussichtlich mehrheitlich entsorgt wird, lässt mithin ein Abstellen auf Mehrheitsverhältnisse zu. Soweit er auf bisherige Erfahrungen mit vergleichbaren Verpackungen abstellt, steht dies einer objektiven ex-ante-Ermittlung nicht entgegen. Denn der Gesetzgeber stellt im nächsten Satz klar, dass es nicht auf den tatsächlichen Anfallort ankommt, sondern den im Voraus prognostizierten. Dabei kommt es nicht auf die individuelle Betrachtung des einzelnen Herstellers an. Vielmehr ist auch hier die allgemeine Verkehrsauffassung heranzuziehen. Der Gesetzgeber nennt ferner die Kriterien, die für die vorzunehmende ex-ante-Betrachtung einschlägig sein können, nämlich Inhalt und Gestaltung der Verpackung. Im Kontext mit dem zulässigen Vertrieb zweier unterschiedlicher Verpackungen, einer systembeteiligungspflichtigen und einer nicht systembeteiligungspflichtigen, wird ein weiteres Kriterium genannt, nämlich der besondere Vertriebsweg. Falle der Abfall, z.B. aufgrund der Größe, der äußeren Gestaltung oder des besonderen Vertriebsweges, typischerweise bei anderen als privaten Endverbrauchern an, sei er nicht systembeteiligungspflichtig. Auch dieses Kriterium ist jedoch durch eine objektive ex-ante-Prognose zu bestimmen. Gleiches gilt für die Frage, bei wem die Verpackung später voraussichtlich entsorgt werde. Deshalb kommt es nach dem Verständnis der Kammer nicht darauf an, wie der einzelne Endverbraucher i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG, bei dem das Produkt nebst Verpackung ankommt, konkret nach Gebrauch mit der Verkaufsverpackung umgeht. Soweit die Klägerin mit ihren Ausführungen zur Abfallentstehung darzulegen versucht, dass es bereits deshalb an der Systembeteiligungspflicht der streitgegenständlichen Verpackungen fehle, weil diese regelmäßig über das herstellergetragene Rücknahmesystem entsorgt würden, der Abfall vorher schon nicht „anfall“, folgt die Kammer dieser Argumentation nicht. Sie widerspricht schon dem oben ausführlich dargelegten Willen des Gesetzgebers sowie dem Sinn und Zweck des Gesetzes (näher dazu sogleich). Seit der Einführung des Verpackungsgesetzes soll es der Hersteller gerade nicht selbst in der Hand haben, über die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung durch bestimmte Dispositionen zu entscheiden. Mit anderen Worten kann auch die Einrichtung eines Rücknahmesystems (hier) nicht den „Abfallanfall“ quasi nach hinten verlagern. Denn der Gesetzgeber kennt seit Geltung des Verpackungsgesetzes lediglich eine Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht einer an sich systembeteiligungspflichtigen Verpackung. Dies ist die Branchenlösung gemäß § 8 Abs. 1 VerpackG. Überdies bedeutet der „Anfall“ des Abfalls sein Entstehen im rechtlichen Sinn. Damit ist der Zeitpunkt gemeint, in dem die Begriffsmerkmale des Abfallbegriffs erstmalig verwirklicht werden, maßgeblich ist also der

Zeitpunkt des Beginns der Abfalleigenschaft (vgl. Wüstenberg, Die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, LMuR 2020, S. 141ff.). Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Nr. 2 KrWG sind Abfälle alle Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrWG ist ein Wille zur Entledigung i.S.v. § 3 Abs. 1 KrWG hinsichtlich solcher Stoffe oder Gegenstände anzunehmen, deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt. Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 KrWG die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zugrunde zu legen. Die Verkehrsanschauung dient dabei als objektives Korrektiv der subjektiven Vorstellungen des Abfallbesitzers. Dementsprechend ist die Anfallstelle der Ort, an dem sich die Erzeugnisse – hier die Verpackungen – in Abfall umwandeln und damit als Abfall anfallen. Danach fällt die Verpackung als Abfall bereits in dem Moment an, in dem sie (typischerweise) ihre ursprüngliche Verpackungsfunktion, mithin ihre ursprüngliche Zweckbestimmung verliert. Sofern dies typischerweise beim privaten Endverbraucher oder einer vergleichbaren Anfallstelle i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG geschieht, ist die Systembeteiligungspflicht zu bejahen.

Für die abstrakt-typisierende Betrachtungsweise spricht auch die schon angesprochene Häufung des Begriffs „typischerweise“ im Gesetz. Beim Begriff der Verkaufsverpackung hat der Gesetzgeber sogar gänzlich auf das sog. Anfallstellenprinzip (vgl. noch § 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV 1998 „beim Endverbraucher anfallen“) verzichtet und stellt stattdessen auf „eine abstrakte Zuordnung nach der „typischen“ Verwendung“ ab (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 81), wodurch er mehr Raum für die Berücksichtigung der Verkehrsauffassung gibt (BT-Drs., a.a.O.).

dd.

Das oben mittels Auslegung gefundene Verständnis des Begriffs „typischerweise“ im Sinne einer abstrakt-typisierenden Betrachtungsweise lässt sich mit dem Sinn und Zweck, der ratio legis, des Verpackungsgesetzes in Einklang bringen. Die allgemeine Zielsetzung folgt aus § 1 Abs. 1 VerpackG. Das Gesetz legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 KrWG für Verpackungen fest und bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden bzw. zu verringern. Für die Zielerreichung soll das Verhalten der Verpflichteten so geregelt werden, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden und darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Dabei sollen die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb geschützt werden. Ausführlicher heißt es in der dahingehenden Gesetzesbegründung, die Verpackungsverordnung

solle mit dem Verpackungsgesetz weiterentwickelt werden, um hohe ökologische Standards bei der Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle zu gewährleisten und einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Systemen sowie rechtskonformes Verhalten aller betroffenen Marktteilnehmer auf Dauer sicherzustellen. Die Beklagte sei mit der Zielsetzung eingerichtet worden, sämtliche Informationen über in Verkehr gebrachte, gesammelte und verwertete Verpackungsmengen zu erhalten, abzugleichen und auszuwerten. Nur auf diese Weise werde ermöglicht, eventuelle Schlupflöcher und Manipulationen frühzeitig zu erkennen. Mit der Registrierungspflicht solle die unlautere Praxis des „Trittbrettfahrens“, mithin das Unterlassen der Systembeteiligung, nachhaltig unterbunden werden (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 50f.). Dieses Ziel hatte der Verordnungsgeber bereits mit der 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung im Blick (BT-Drs. 16/6400, S. 19). Wie die Beklagte zutreffend ausgeführt hat, war es unter dem Regime der Verpackungsverordnung nämlich gängige Praxis einiger Hersteller, sich durch Vorlage von Gutachten ihrer Beteiligungspflicht zu entziehen, indem sie beispielsweise Verkaufsverpackungen in ursprünglich nicht systembeteiligungspflichtige Umverpackungen und/oder Verkaufsverpackungen zu Verpackungen industrieller Endverbraucher umdefinierten (vgl. Schwarzbuch Verpackungsverordnung, Juli 2016, S. 16ff, https://www.umweltkanzlei.de/daten/module/media/9/Schwarzbuch_Verpackungsverordnung-21.pdf, Aufruf am 20.01.2025). Während nach der 5. Änderung der Verpackungsverordnung aufgrund der Neufassung des § 6 VerpackV die Hersteller regelmäßig die Pflicht zur Systembeteiligung traf, sie sich jedoch im Ausnahmefall befreien konnten, wenn die Rücknahme der grundsätzlich systembeteiligungspflichtigen Verpackungen durch sie selbst lückenlos gewährleistet war (vgl. Konzak/Körner, a.a.O., § 7 Rn. 8 m.w.N.), verschärft das Verpackungsgesetz mit der Statuierung einer originären und grundsätzlichen Systembeteiligungspflicht in § 7 die Linie des „umgekehrten Regel-Ausnahmeverhältnisses“. Zweck der mit dem Verpackungsgesetz einhergehenden Änderungen und Spezifizierungen ist die Förderung einer flächendeckenden und insbesondere transparenten Wahrnehmung der zentralen Produktverantwortung, um so mit den im Verpackungsgesetz eingeführten Pflichten der Registrierung der Hersteller und der Datenmeldung in Form einer Pflichtentrias den Missbrauch durch Trittbrettfahrer zu verhindern (vgl. Konzak/Körner, a.a.O., Rn. 9 m.w.N.). Gemäß § 7 Abs. 7 VerpackG dürfen Hersteller systembeteiligungspflichtige Verpackungen nicht in Verkehr bringen, wenn sie sich mit diesen Verpackungen nicht an einem entsprechenden System i.S.d. Absatzes 1 Satz 1 beteiligt haben.

Folglich entspricht es der ausdrücklichen Zielsetzung des Gesetzgebers, das Trittbrettfahren zu verhindern und Schlupflöcher zu „stopfen“, wenn es der Hersteller weder in der Hand hat, selbst zu bestimmen, ob eine Verkaufsverpackung vorliegt (dazu bereits

Urteil der Kammer vom 03.12.2025 - 7 A 153/23 -, (noch n.v.), noch über den angegebenen (individuellen) Vertriebs- und Entsorgungsweg die (vermeintliche) spätere Anfallstelle zu bestimmen. Entgegen der Auffassung der Klägerin bewegen sich die Ausführungen zum Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes im Rahmen der Auslegung des § 3 Abs. 8 VerpackG mithin nicht im luftleeren Raum. Auch der Sinn und Zweck sowie die Systematik des Verpackungsgesetzes sprechen demnach gegen eine subjektive Auslegung und für eine abstrakt-typisierende Bestimmung der Systembeteiligungspflicht nach Maßgabe der allgemeinen Verkehrsauffassung.

b.

Bei der somit gebotenen Prognose („ex ante“) im Sinne einer abstrakt-typisierenden Beantwortung der Einschätzung, wo die konkrete Verpackung aller Voraussicht nach (überwiegend) anfällt, ist nach dem zitierten Willen des Gesetzgebers auf die allgemeine Verkehrsauffassung abzustellen. Nach allgemeiner Ansicht handelt es sich im abfallrechtlichen Kontext – konkret im Zusammenhang mit der Begriffsdefinition des Abfalls und dem „Willen zur Erledigung“ (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 KrWG) – bei der Verkehrsanschauung um ein objektives Korrektiv, mit dem das Gesetz eine missbräuchliche Berufung des Erzeugers oder Besitzers auf angebliche Herstellungs- und Verwendungszwecke verhindern will, die diesem lediglich dazu dienen, sich der Entsorgungspflicht zu entziehen (vgl. Petersen, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Auflage 2022, § 3 Rn. 98ff m.w.N.). Unter dem Begriff „Verkehrsanschauung“ bzw. „Verkehrsauffassung“ werden die Anschauungen der beteiligten Verkehrskreise oder der (überwiegenden Mehrheit der) Allgemeinheit verstanden. Mithin müssen allgemeingültige Kriterien herangezogen werden (vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 105. EL September 2024, § 3 Rn. 56; ähnlich Konzak/Körner, a.a.O., Rn. 81). Für letzteres spricht insbesondere der Umstand, dass der Gesetzgeber in der Begründung des Verpackungsgesetzes bei Erläuterung des Adverbs „typischerweise“ auf die „allgemeine Verkehrsanschauung“ abstellt. Auch dies spricht gegen den von der Klägerin vertretenen individuellen, sprich herstellerbezogenen Ansatz, zumal dieser schon deshalb nicht zu überzeugen vermag, weil er inhaltlich widersprüchlich erscheint. Denn die Klägerin vertritt im Ergebnis den Ansatz, die Einordnung anhand der allgemeinen Verkehrsanschauung treffen zu wollen, bei der es jedoch zugleich auf die Prognose seitens des Herstellers ankommen soll, die wiederum anhand von objektiven Anhaltspunkten, wie dem „charakteristischen Vertriebs- und Entsorgungsweg der konkreten Verpackung einschließlich des Endkunden (...)“ zu treffen sei, dabei jedoch wiederum die herstellerintendierte Bestimmung einzubeziehen sei. Dies führte im Ergebnis jedoch dazu, dass immer dann, wenn der Hersteller seinem konkreten Vertriebsweg zufolge an industrielle bzw. großgewerbliche Kunden vertreibt, die übrigen vom Ge-

setzgeber genannten Kriterien, wie z.B. Größe und Gestaltung der Verpackung, unberücksichtigt blieben. Das liefe in der Konsequenz auf einen rein individuellen, herstellerbezogenen Ansatz hinaus; ein derartiges Normverständnis folgt nach Auffassung der Kammer weder aus dem Gesetz noch erscheint es ansatzweise praktikabel.

c.

Am Normverständnis der Kammer ändert das von der Klägerin unter Hinweis auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG betonte „Antragserfordernis“ nichts. Zutreffend weist die Beklagte zunächst darauf hin, dass die Systembeteiligungspflicht sich bereits aus dem Gesetz ergibt, der Hersteller einer systembeteiligungspflichtigen Verpackung sich somit zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme vor dem Inverkehrbringen an einem oder mehreren Systemen zu beteiligen hat (§ 7 Abs. 1 Satz 1 VerpackG). Diese Pflicht ist nicht von einem feststellenden Verwaltungsakt der Beklagten abhängig. Zwar steht dem Hersteller die Möglichkeit der Antragstellung bei der Beklagten offen, mit der die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig durch behördliche Entscheidung geklärt werden kann. Das „Antragserfordernis“ schließt jedoch die hier ermittelte objektive, abstrakt-typisierende Einordnung anhand der allgemeinen Verkehrsauffassung auch im Falle der Antragstellung nicht aus. Soweit die Klägerin aus der Wortwahl „einer Verpackung“ in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 1 VerpackG zu begründen versucht, es komme insbesondere auf den konkreten Vertriebs- und Entsorgungsweg ihres Produktes nebst Verpackung an, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Denn nach dem eindeutigen Wortsinn dient die Formulierung „einer“ Verpackung vielmehr der Individualisierung des Prüfgegenstandes im Rahmen der Antragstellung. Anderenfalls fehlte der begehrten Einordnungsentscheidung schon das Regelungssubstrat i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG. Die Beklagte hat demgemäß im Zuge der Antragstellung mehrfach um Konkretisierung des Prüfgegenstandes gebeten, um eine Einordnungsentscheidung zu ermöglichen. Der Gesetzgeber nennt in der Gesetzesbegründung als maßgebliche Kriterien Inhalt und Gestaltung der Verpackung und führt im Zuge der Abgrenzung zu nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen eines Produkts auch den besonderen Vertriebsweg an. Er hat mit dem „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und anderen Gesetzen“ jedoch klargestellt, dass die Beklagte gerade bei der antragsabhängigen Einordnungsentscheidung auf Verwaltungsvorschriften in norminterpretierender Form zurückgreifen kann. Konkret spricht der Gesetzgeber hier von der „abstrakten Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig“ i.S.d. § 3 Abs. 8 „im Zusammenhang“ mit der Aufgabe nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 im Einzelfall. Dem Charakter norminterpretierender Verwaltungsvorschriften entsprechend (vgl. statt vieler Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 76 m.w.N.)

stellt er klar, dass ihnen keine Außenwirkung zukommt (BT-Drs. 19/27634, S. 77). Aus dieser Gesetzesbegründung lässt sich im Sinne der Beklagten schließen, dass auch im Falle der Antragstellung die Einordnungsentscheidung zu einem konkreten Prüfgegenstand anhand eine abstrakt-typisierenden Prognoseentscheidung zu erfolgen hat und die Beklagte dabei auf ihre Verwaltungsvorschriften zurückgreifen darf. Darin sieht die Kammer keinen Widerspruch. Widersprüchlich wäre es vielmehr, wenn die qua Gesetz bestehende Systembeteiligungspflicht nach dem Ergebnis der oben erläuterten Auslegung abstrakt-typisierend zu verstehen wäre, die Beklagte bei der Einordnungsentscheidung jedoch einen individuell-subjektiven Maßstab anzulegen hätte. Anders als die Klägerin meint, steht die Entscheidung des VG Trier hierzu nicht im Widerspruch. Soweit das VG Trier ausführt, „dass Entscheidungen der Beklagten zu bestimmten Verpackungsarten als Einzelfallentscheidungen zu treffen sind, die einen konkreten Zweifelsfall klären sollen“ und maßgebend für die Frage der Systembeteiligungspflicht die Frage sei, „wo die konkrete Verpackung, d. h. die nach Vertriebsweg, Entsorgungsweg, äußerer Form und Gestaltung, Volumen und Material bestimmte Verpackung, charakteristischerweise anfällt“ (Rn. 29), spricht auch diese Aussage nicht gegen die abstrakt-typisierende Einordnungsentscheidung des konkreten Prüfgegenstands, zumal das VG Trier mit der Formulierung „charakteristischerweise“ die typisierende Betrachtung mit anderen Worten bestätigt. Zwar spricht das Gericht auch vom jeweiligen „situativen Kontext“, aus dem ein individueller Ansatz geschlossen werden könnte. Diesem Ansatz folgt die Kammer – wie oben ausgeführt – jedoch nicht, zumal der Entscheidung eines anderen erstinstanzlichen Gerichts ohnehin keine Bindung für die hiesige Entscheidung zukommt. Hinzu kommt, dass die Entscheidung im Kontext der dort relevanten Fragestellung zu lesen ist. Im Zuge der Erörterung der Klagebefugnis eines Dritten, der nicht antragstellender Hersteller war, hat sich das VG Trier in erster Linie zum Regelungsumfang und Adressatenkreis des Feststellungsbescheides, den es als sachbezogene Allgemeinverfügung qualifiziert, geäußert (Rn. 25ff.) und die dazu getroffene Entscheidung anhand der gesetzgeberischen Intention validiert.

Die sowohl vom Gesetzgeber als auch vom VG Trier angeführten objektiven Kriterien hat die Beklagte in ihrer Einordnungsentscheidung unter Anwendung des Katalogs überwiegend einbezogen. So betrachtet sie sowohl die äußere Form und Gestaltung als auch Volumen und Material und grenzt dann die hiesigen Prüfgegenstände anhand des Kriteriums der Füllgröße als nicht systembeteiligungspflichtig bzw. systembeteiligungspflichtig ab. Gerade in Fällen, wie dem hiesigen, in dem ein Hersteller ein und dasselbe Produkt in unterschiedlich großen Verpackungen in Verkehr bringt und andere Kriterien bis auf das Volumen bzw. die Füllgröße gleich sind, hält es der Gesetzgeber für zulässig bzw. geboten, u.a. anhand der Größe zu differenzieren. Dem fol-

gend kommt die Beklagte zu dem Ergebnis, dass die streitgegenständlichen Verpackungen von Lackfarben, Grundierungen und Verdünnungen bis zur Grenzfüllgröße von einschließlich 6 Litern typischerweise in privaten Haushalten bzw. vergleichbaren Anfallstellen anfallen, bei den streitgegenständlichen Verpackungen von Lackspachtel die entsprechende Grenzfüllgröße bei einschließlich 1,2 kg/Liter liegt (dazu ausführlich sogleich).

d.

Da die Kammer nach Auslegung des Begriffs typischerweise in § 3 Abs. 8 VerpackG die abstrakt-typisierende Herangehensweise der Beklagten teilt und die Grundlage dafür – wie dargestellt – aus der Begriffsdefinition, dem systematischen Kontext des Gesetzes sowie dessen Zielsetzung und insbesondere dem Willen des Gesetzgebers entnimmt, geht der Einwand der Klägerin, die typisierende Gesamtmarkt Betrachtung verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes und verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG ins Leere. Im Übrigen sind die genannten Grundrechte nicht verletzt. Der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG wird durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten nicht berührt. Nur wenn eine solche Pflicht den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen würde, käme eine andere Entscheidung in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 - 1 BvR 520/83 -, juris, Rn. 45). Davon kann im vorliegenden Falle aber keine Rede sein. Gleiches gilt i.E. für Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG (dazu sogleich). Denn eine übermäßige Belastung im o.g. Sinn folgt auch nicht etwa daraus, dass die Klägerin zu einer, wie sie meint, „Zwangsabgabe“ bzw. un gerechten Doppelbelastung verpflichtet würde. Der Gesetzgeber hat klar zwischen den Pflichten des Herstellers differenziert, je nachdem, ob es sich um eine systembeteiligungspflichtige Verpackung (§ 7 VerpackG) oder eine nicht systembeteiligungspflichtige Verpackung (§ 15 VerpackG) handelt. § 15 Abs. 1 Nr. 2 VerpackG sieht eine Rücknahmepflicht der Hersteller nur für Verkaufs- und Umverpackungen vor, die nach Gebrauch typischerweise nicht bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen. Allein hierfür kann sie auf das von ihr genannte herstellereigene Rücknahmesystem ■■■■ zurückgreifen. Für systembeteiligungspflichtige Verpackungen hat sie sich gemäß § 7 Abs. 1 VerpackG an einem oder mehreren flächendeckenden Systemen zu beteiligen. Sofern die Klägerin ausführt, aufgrund ihrer eigenen Einschätzung, dass die von ihr in Verkehr gebrachten Verpackungen sämtlich bzw. überwiegend nicht systembeteiligungspflichtig seien, weshalb sie sich dem ■■■■-Rücknahmesystem angeschlossen und sämtliche ihre Verpackungen – gegen entsprechendes Entgelt – durch ein entsprechendes ■■■■-Symbol gekennzeichnet habe, führt dieser Einwand nicht zum Erfolg. Denn maßgeblich für die Systembeteiligungspflicht ist nicht die herstellereigene

Auffassung. Überdies ist es dem Prinzip der Systembeteiligungspflicht immanent, dass durch die Lizenzentgelte, die der Hersteller an ein System zu zahlen hat, die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Systems eröffnet wird, das Lizenzentgelt jedoch kein Entgelt für eine konkrete Entsorgung darstellt. Mit anderen Worten ist das Lizenzentgelt unabhängig davon zu zahlen, ob die in Verkehr gebrachte Verpackung tatsächlich letztendlich über das System entsorgt wird (so bereits i.E. OLG Köln, Urteil vom 04.11.1997 - 15 U 39/97 -, juris Rn. 38). Seit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes ist im Übrigen vom Gesetzgeber ein herstellereigenes Rücknahmesystem für Abfälle, die (typischerweise) bei den privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstellen (§ 3 Abs. 11 Satz 2 und 3 VerpackG) anfallen, nur als sogenannte Branchenlösung (§ 8 VerpackG) vorgesehen, deren Voraussetzungen das Rücknahmesystem der █████ nach den unbestrittenen Angaben der Beklagten nicht erfüllt. Schließlich scheidet ein Eingriff insbesondere in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin (Art. 12 Abs. 1 GG) auch deshalb aus, weil mit der auf eine gesetzliche Grundlage gestützten Systembeteiligungspflicht nunmehr die noch in Bezug auf die Verpackungsverordnung diskutierten verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Beteiligungspflicht ausgeräumt worden sind (vgl. insoweit Kaiser/Stern, Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung – Eine kritische Würdigung, ZUR 2008, S. 356ff.).

e.

Sofern die Klägerin einwendet, der von der Beklagten ihrer Entscheidung zugrunde gelegte Katalog samt Leitfaden entbehre einer gesetzlichen Grundlage, folgt die Kammer dem ebenso wenig. Mit dem bereits zitierten „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und anderen Gesetzen“ hat der Gesetzgeber in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 2. Hs. VerpackG eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften geschaffen. Halbsatz 2 nimmt aufgrund der Formulierung „hierzu“ ausdrücklich Bezug auf Halbsatz 1. Damit stellt der Gesetzgeber schon dem Wortlaut nach klar, dass die Beklagte für ihre Einordnungsentscheidung über die Systembeteiligungspflicht Verwaltungsvorschriften erlassen darf. Dies folgt auch aus der Gesetzesbegründung. Danach darf die Beklagte bei der Einordnungsentscheidung „in Bezug auf die *abstrakte* Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Absatz 8“ auf Verwaltungsvorschriften in norminterpretierender Form zurückgreifen (BT-Drs. 19/27634, S. 77; Hervorhebung durch die Kammer). Zusätzlich wird klargestellt, dass den Verwaltungsvorschriften keine Außenwirkung zukomme, diese zur allgemeinen Information der Marktakteure veröffentlicht werden könnten, so dass sie wichtige Hinweise im Hinblick auf das Ergebnis einer möglichen Einordnungsentscheidung erhielten (BT-Drs., a.a.O.). Dieser, vom Gesetzgeber bereits angesprochene und in dem Katalog bzw.

Leitfaden selbst zum Ausdruck kommende Hinweischarakter begründet und erklärt die Adressierung u.a. an die Hersteller (vgl. Ziffer 1.5 des Leitfadens, Stand: 2023). Bundes- und Landebehörden werden dadurch nicht gebunden, gleiches gilt für Gerichte. Der Einwand, dem Katalog werde jedenfalls deshalb Außenwirkung beigemessen, weil sich die Prüfer im Rahmen der nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 28 VerpackG entwickelten Prüfleitlinien daran halten müssten, überzeugt indes nicht. Abgesehen davon, dass die Prüfleitlinien ihrerseits vorliegend nicht streitgegenständlich sind, vermögen diese den Charakter der Verwaltungsvorschrift nicht zu ändern.

Die Beklagte selbst darf sich aber, wie oben aufgezeigt, für ihre Einordnungsentscheidung über die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung, in deren Rahmen sie mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „typischerweise“, im Rahmen der Frage, ob die Verpackung „nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall“ anfällt, umgehen muss, gestützt auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG Richtlinien mittels Verwaltungsvorschrift, hier in Form des Katalogs, geben. Dabei geht die Kammer nicht davon aus, dass der Beklagten insoweit ein Beurteilungsspielraum zusteht. Denn es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber der Verwaltung insoweit die Letztentscheidungskompetenz zuweisen wollte (ebenso zum Ausbildungsförderungsrecht Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003, a.a.O., Rn. 78). Von Verfassungs wegen ist es nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltung im Interesse der Einheitlichkeit und Praktikabilität Richtlinien erlässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988, a.a.O., Rn. 41). Die in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung insbesondere im Steuer-, Ausbildungsförderungs-, Sozial- oder öffentlichen Dienstrecht sowie weiteren Bereichen der Massenerscheinungen anerkannte Möglichkeit des Gesetzgebers, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden (vgl. jüngst BVerfG, Beschluss vom 15.04.2024 - 1 BvR 2076/23 -, walters-kluwer-online Rn. 18 m.w.N.; Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 76 m.w.N.), hat das Bundesverfassungsgericht damit auch der Exekutive zugebilligt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988, a.a.O., Rn. 41). Dies gilt auch und gerade für den Erlass innerbehördlich bindender Anweisungen über die Auslegung und die Anwendung von Gesetzen (vgl. Nds. OVG, a.a.O.; BVerfG, a.a.O., Rn. 37). Danach ist dem Richtliniengeber ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz ein bestimmtes Maß an Typisierung zuzugestehen. Er darf Sachverhalte nach sachgerechten Kriterien auch typisierend eingrenzen und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Rechtsauslegende Verwaltungsvorschriften sind rechtlich immer dann vertretbar, wenn sie erforderlich sind, um eine nicht eindeutige Norm praktisch handhaben zu können, ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung zu sichern und die Einhaltung des Gleichheitssatzes zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil vom

05.10.1979 - 6 C 63.78 -, walters-klower-online Rn. 15 m.w.N.). Eine spürbare Verwaltungsvereinfachung darf aber nicht nur behauptet werden, sie muss zumindest erkennbar, also plausibel sein (Kischel, in BeckOK Grundgesetz, 59. Ed., Stand: 15.09.2024, Art. 3 Rn. 123.1 m.w.N.).

In Anwendung der oben erläuterten Maßstäbe ändert der Umstand, dass die Beklagte mit dem Katalog im Ergebnis Fallgruppen typisiert, an dessen Einordnung als das Gesetz interpretierende Verwaltungsvorschrift, der keine (externe) Bindungswirkung zukommt, nichts. Anders als die Klägerin meint, wird der Katalog dadurch nicht zu einer „normtypisierenden“ Verwaltungsvorschrift, die offenbar jedenfalls in der finanzgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt und dort als allgemein verbindlich angesehen wird (vgl. FG Nürnberg, Urteil vom 02.09.2021 - 3 K 1327/20 -, juris Rn. 72). Unabhängig von der konkreten Bezeichnung des Katalogs kommt diesem, wie vom Gesetzgeber gewollt, keine Außenwirkung zu. Entgegen der in der mündlichen Verhandlung von der Klägerin geäußerten Auffassung wird mit dem Katalog auch nicht ohne gesetzliche Grundlage das „Anfallstellenkriterium“ konkretisiert bzw. typisiert. Zwar trifft es zu, dass sich dem Katalog in Abhängigkeit von der in Verkehr gebrachten Füllgröße der Verkaufsverpackung auch die typische Anfallstelle i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG entnehmen lässt. Wie oben ausgeführt, erfasst die Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG die Einordnungsentscheidung nach § 3 Abs. 8 VerpackG, in deren Rahmen die Frage zu beantworten ist, ob die streitige Verpackung nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt. Diese Frage ist jedoch nur im Zusammenhang mit § 3 Abs. 11 VerpackG, der die privaten Endverbraucher definiert, zu beantworten, weshalb auf der Hand liegt, dass die Verwaltungsvorschrift, die „in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig“ erlassen werden kann, sich auch hierzu verhält.

Die Grenzen der Typisierung liegen dort, wo die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen und sich die Typisierung realitätsgerecht an einem typischen Fall orientiert. Die Typisierung setzt zudem voraus, dass die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist (vgl. statt vieler BVerfG, Beschluss vom 07.05.2013 - 2 BvR 909/06 -, juris Rn. 88 m.w.N.).

Diese Maßstäbe zugrunde legend, durfte die Beklagte (nur) sie selbst bindende Verwaltungsvorschriften in Form des Katalogs zur Erleichterung der Einordnungsentscheidungen erlassen und ihrer Entscheidung im Einzelfall auch diesen Katalog zugrunde legen. Mit der Beklagten geht die Kammer hier ohne Weiteres davon aus, dass es sich bei der Einordnung von Verkaufs- und Umverpackungen nach ihrer Systembeteiligungspflicht um eine Massenerscheinung handelt (vgl. dazu auch Ziffer 1.4.3 des Leitfadens zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, Stand Juli 2023) und die vorgenannten Grundsätze Anwendung finden. Dies gilt unabhängig davon, wie viele Anträge auf Einstufung tatsächlich bereits bei der Beklagten gestellt worden sind. Dem unbestrittenen Vortrag der Beklagten zufolge sind im Markt schätzungsweise 500.000 Hersteller und Milliarden von Verpackungen vorhanden. Die Notwendigkeit der Festlegung der eigenen Verwaltungspraxis im Katalog und Leitfaden dient vorliegend zweifellos dem Zweck der Verwaltungsvereinheitlichung und -vereinfachung und hat überdies das Ziel, ein einheitliches, am Gleichheitssatz orientiertes Vorgehen zu sichern und damit Rechtssicherheit zu schaffen. Folge der Anwendung des Katalogs im Zuge der Antragstellung zur Einordnungsentscheidung ist, dass die Beklagte zwar den konkreten Prüfgegenstand betrachtet, insbesondere im Hinblick auf Verpackungsmaterial, -größe und -art (vgl. insoweit Anlage B 6, GA Bl. 142ff). Als Abgrenzungskriterien zieht sie laut Leitfaden neben der (Grenz-)Füllgröße auch produktbezogene sowie packmittel- oder packstoffbezogene Abgrenzungskriterien heran und schließt daraus, ob bzw. dass die Prüfgegenstände mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG als Abfall anfallen. Andere Kriterien, die die Klägerin anführt, wie die konkrete „Vertriebslinie“, seien für die Beklagte für die Abgrenzung allerdings nicht „zentral heranzuziehen“ (vgl. Methoden zur Erarbeitung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen vom 16.04.2019 (Anlage B 10), S. 55). Die damit einhergehende Abkehr von der vollumfänglichen Einzelfallprüfung hin zur Typisierung ist zugunsten des anerkannten Ziels der Praktikabilität vorliegend grundsätzlich hinzunehmen. Der damit zwangsläufig verbundene Verlust an Einzelfallgenauigkeit sprengt auch nicht die Grenzen des nach Art. 3 Abs. 1 GG Erlaubten. Zunächst ist nicht davon auszugehen, dass sich die Beklagte, bzw. in deren Auftrag die GVM, bei Abfassen des Katalogs an einem atypischen Sonderfall orientiert hat. Dagegen spricht schon die im Einzelnen erläuterte Methodik (dazu sogleich unter f.). Überdies steht die hier relevante Differenzierung auf einer gesetzlichen Grundlage. § 3 Abs. 8 VerpackG nennt als Differenzierungskriterien den typischen Anfall der Verpackung als Abfall beim privaten Endverbraucher i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG. So lange der Richtliniengeber bei der weiteren Ausgestaltung der Abgrenzung anhand des Merkmals „typischerweise“ zur Differenzierung sachgerechte Differenzierungskriterien anwendet und nicht gegen das Willkürverbot verstößt, ist eine Verletzung von Art. 3 GG

nicht anzunehmen. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten (vgl. statt vieler BayVG, Beschluss vom 08.11.2021 - 6 ZB 21.2023 -, juris Rn. 13). Davon ist hier aufgrund der von der Beklagten vorgelegten Methodik, aus der hervorgeht, wie der Katalog zustande gekommen ist sowie nach der ausführlichen Befragung des Zeugen ████████ in der mündlichen Verhandlung nicht auszugehen (dazu sogleich).

f.

Wie die Klägerin zutreffend ausführt, ist zwar die Beklagte an ihre eigene Verwaltungspraxis in Form des Katalogs grundsätzlich gebunden, das Gericht vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG jedoch nicht. Zwar sind die Gerichte durchaus befugt, sich einer Gesetzesauslegung, die in einer Verwaltungsvorschrift vertreten wird, aus eigener Überzeugung anzuschließen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31.05.1988, a.a.O., Leitsatz 1 und Rn. 43; Sächs. OVG, Urteil vom 12.09.2024 - 5 A 2/24 -, juris Rn. 38 m.w.N.). Dies setzt jedoch deren inhaltliche Nachvollziehbarkeit und Plausibilität sowie Gesetzeskonformität (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 79) voraus. Insbesondere dann, wenn in einem Bereich keine anerkannte fachliche Meinung existiert, muss das Gericht jedenfalls kontrollieren, ob die von der Behörde verwendeten Maßstäbe und Methoden vertretbar sind und die Behörde insofern im Ergebnis zu einer plausiblen Einschätzung der Tatbestandsmerkmale einer Norm gelangt ist. Werden im gerichtlichen Verfahren sachhaltige Einwände gegen die von der Behörde verwendete Methode geltend gemacht, muss das Gericht prüfen, ob diese Einwände die Methodik, Grundannahmen und Schlussfolgerungen der Behörde substantiell in Frage stellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 - 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14 -, juris Rn. 28).

aa.

Aus den von der Beklagten vorgelegten „Methoden zur Erarbeitung des Katalogs Systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ aus April 2019 geht zusammenfassend hervor, dass die GVM im Auftrag der Beklagten einen Katalog erarbeiten sollte, der als Grundlage für die Entscheidungen der Beklagten zur Systembeteiligungspflicht von Verpackungen dienen sollte. Dafür hat die GVM zunächst den Verpackungsmarkt analysiert, anhand von Produktgruppen sodann eine Katalogstruktur entwickelt, anhand des sogenannten Mengenkriteriums aus § 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG vergleichbare Anfallstellen analysiert, Auswahlkriterien für Abgrenzungsmerkmale zur Frage der Systembeteiligungspflicht entwickelt, die gefundenen Ergebnisse im Entwurf den Marktteil-

nehmern im Konsultationsverfahren präsentiert und anschließend deren Eingaben bearbeitet sowie schließlich die Auswirkungen auf die Marktmenge im Vergleich zur Vorgehensweise nach der Verpackungsverordnung untersucht. In dem Methodenbericht wird ausführlich erläutert, auf welche Art von Datengrundlagen die GVM dabei zurückgegriffen hat. Konkret sind dies die eigenen vier im einzelnen beschriebenen Datenbanken („Marktmenge“, „Verpackungsmuster“, „Tool Füllgutverbrauch“ und „Tool Marktversorgung Leerpakmittel“), deren Entstehung bzw. zugrundeliegende Informationsquellen erläutert werden. Im Hinblick auf den vorliegenden Rechtsstreit sind dabei insbesondere die Vorgehensweise bei der Umsetzung des Mengenkriteriums sowie die Auswahl der Abgrenzungsmerkmale relevant.

Um anhand von marktforscherischen Methoden die Frage zu klären, wie die mit privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstellen (landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe) anhand des gesetzgeberisch vorgegebenen Mengenkriteriums (1.100 l Umleerbehälter je Sammelgruppe im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus) eruiert werden können, hat die GVM laut Methodenbericht mithilfe von im Einzelnen benannten Kriterien Gruppen (Lebensmittelhandwerk, Bauhandwerk, Kfz-Handwerk, Sonstige Handwerksbetriebe und Landwirtschaft) gebildet und für diese neben statistischen Rahmendaten auf Daten der Entsorgungswirtschaft sowie direkte empirische Erhebungen bei den Anfallstellen zurückgegriffen. Leitfragen bei der Erarbeitung der Ergebnisse waren die Frage, welche Produkte von der Anfallstelle in welchen Mengen verbraucht wurden und die Frage, wie diese Produkte verpackt sind (Packstoff, Packmittel, Füllgröße). Sodann stellt der Bericht die Umsetzung des Mengenkriteriums in den relevanten Anfallstellen im Hinblick auf die ihr zugrundeliegenden Datenquellen dar, wobei sie die Belastbarkeit je nach Kategorie in den abgebildeten Tabellen (so Abb. 3-11, S. 40) bewertet.

Zur Auswahl der Abgrenzungsmerkmale verhält sich der Bericht wie folgt: Wesentliche Auswahlkriterien für Abgrenzungsmerkmale waren die Sachgerechtigkeit, Eindeutigkeit und Umsetzbarkeit. Als ein Merkmal, welches die Kriterien erfüllt, wurde die Grenzfüllgröße ausgemacht. Andere potentielle Merkmale, wie z.B. „ISO-Normfüllungen“ sind mangels Verständlichkeit als Abgrenzungsmerkmal verworfen worden. Gleiches gilt für die (konkrete) Vertriebslinie, weil diese laut Methodenbericht weder mit dem Wortlaut „typischerweise“ korreliert noch für den Hersteller bei Lieferung an den Zwischenhändler hinreichend erkennbar sei. Eingang in die konkrete Festlegung der Grenzfüllgröße hat der Aspekt der „Antizipation von Vermeidungsreaktionen“ gefunden. Laut Methodenbericht hat die Beklagte diese Vorgabe gemacht, um dem Missbrauchspotenzial zu begegnen, was dazu führte, dass „auftragsgemäß“ solche Füllgrößen gewählt worden

seien, die „möglichst weit entfernt von marktüblichen und relevanten Füllgrößen des jeweiligen Marktes liegen“ (S. 55). Die zugrunde gelegte Einheit ist Kilogramm/Gramm oder Liter/Milliliter, in Einzelfällen auch die Stückzahl. Sofern ein Produkt in anderweitig angegebener Einheit in Verkehr gebracht wird, gibt es Umrechnungsvorgaben je nach spezifischer Dichte (vgl. S. 56 für die Füllgröße von Ketchup, Senf, Mayonnaise u.a. Feinkost). Sofern nicht an eine Grenzfüllgröße angeknüpft werden konnte, z.B. bei Stückerzeugnissen, sind andere Kriterien herangezogen worden. Das genaue Prüfschema – bestehend aus Vorprüfung, Detailprüfung und Endkontrolle – wird in Kapitel 6 (Vorgehensweise) anhand der Abbildung 6-1 (S. 59) erläutert. Wenn die Ergebnisse nach Auswertung der Datenbanken nicht „robust“ erschienen, ist eine Gesamtmarktprüfung anhand eines im Einzelnen erläuterten Rechenmodells durchgeführt worden (Abb. 6-2, S. 62 ff). In einem letzten Prüfungsschritt hat – unabhängig davon, welches Schema/welche Methode nach Abb. 6-1 angewandt wurde – eine Endkontrolle, bestehend aus sechs im Einzelnen genannten Prüfungsschritten (u.a. „Vergleich der Ergebnisse mit der allgemeinen Verkehrsanschauung“), stattgefunden, bei nicht zufriedenstellendem Ergebnis wurde die Bearbeitung wieder aufgenommen (S. 66). Schließlich ist der Katalog vor der Veröffentlichung und Anwendung im Jahr 2018 im Entwurfsstadium durch ein sog Konsultationsverfahren gelaufen, in dessen Rahmen Marktteilnehmer die Gelegenheit hatten, Stellung zu nehmen und „Eingaben“ abzugeben (Abb. 6-4, S. 67). Als letzten Schritt hat die GVM die Auswirkungen der Vorgehensweise anhand des Katalogs mit den bisherigen Verpackungsmengen nach der Verpackungsverordnung verglichen und einen geringfügigen Anstieg der systembeteiligungspflichtigen Markmenge von Leichtverpackungen (LVP) um ■■■ % festgestellt (Tab. 7-1, S. 68).

bb.

Die dargestellte Methodik vermag die Kammer grundsätzlich nachzuvollziehen. Soweit die Klägerin Einwände erhoben bzw. sich unabhängig davon Fragen aufgetan haben, hat die Kammer diese im Termin dem Zeugen ■■■■■■■■■■ und maßgeblich beteiligt an der Entwicklung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, gestellt, der diese sämtlich nachvollziehbar zu beantworten vermochte.

Soweit die Klägerin die gewählte Grenzfüllgröße von 6 Litern für Lackfarben (ebenso Verdünnungen und Grundierungen) bzw. 1,2 kg für Lackspachtel in Zweifel zieht, hat der Zeuge ■■■■■ am Beispiel der Lackfarben (Produktblatt 08-010-0010) für die Kammer plausibel und nachvollziehbar erläutert, dass die typischerweise im Markt existenten Füllgrößen bei 0,5 Liter, 1 Liter, 2,5 Liter, 5 Liter und 10 Liter liegen. Füllgrößen zwischen 5 und 7,5 Litern seien am Markt völlig unbedeutend. Bis zur Grenzfüllgröße von 5 Litern sei der Anfall in der Häufung bei privaten Endverbrauchern bzw. vergleich-

baren Anfallstellen zu verzeichnen. Alles, was oberhalb der Grenzfüllgröße von 10 Litern liege, falle typischerweise bei Betrieben oberhalb des Mengenkriteriums nach § 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG an. Die Grenzfüllgröße von 6 Litern sei gewählt worden, weil die tatsächlich im Markt eingebrachten Verpackungen, die darunter lägen, mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern anfielen, wobei die Füllgröße von 5 Litern die relevanteste „im Tal der Streuung“ sei. Laut Methodenbericht folgt der gewählte Zuschlag aus dem Missbrauchspotential, das man annehme, wenn die festgelegte Grenzfüllgröße sehr nahe an der marktüblichen bzw. relevanten Füllgröße liegen würde (S. 55 Methodenbericht). Unabhängig davon, ob die Kammer den konkret gewählten Zuschlag von 1 Liter auf die tatsächlich am Markt eingebrachten Verpackungen mit einer Füllgröße von 5 Litern, die mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern anfallen, vorliegend nachvollziehen kann, führt die Erläuterung anhand des konkreten Produktblattes Lackfarbe durch den Zeugen [REDACTED] dazu, dass die Kammer durchaus nachvollziehen kann, dass jedenfalls die streitgegenständlichen Verpackungen (ebenso für Grundierungen und Verdünnungen) bis zur Grenzfüllgröße von 5 Litern als systembeteiligungspflichtig eingestuft worden sind. Gleiches gilt im Ergebnis auch für Lackspachtel, zumal hier die Differenz zwischen der Füllgröße des Prüfgegenstands (300 ml) und der Grenzfüllgröße (1,2 kg) deutlich größer ist und damit nicht ansatzweise ein Grenzfall vorliegt. Der Zeuge [REDACTED] hat in der weiteren Befragung auch – in Ergänzung der diesbezüglichen Ausführungen im Methodenbericht (S. 23 ff.) – nachvollziehbar erläutert, wie die GVM bei Bestimmung des Abfallanfalls, insbesondere im Hinblick auf die Frage „mehrheitlich“ und das sogenannte Mengenkriterium vorgegangen ist und die breite, der Beurteilung zugrundeliegende Datenstruktur erläutert. Dabei geht die Kammer trotz der im Methodenbericht in Abbildung 3 - 11 (S. 40) mittels Pfeil als „weniger belastbar“ gekennzeichneten Datengrundlage für das Bauhandwerk nach den Erläuterungen des Zeugen von einer hinreichend validen Datengrundlage zur Beurteilung der Anfallstellenstruktur im Bereich Lackfarben, einschließlich Verdünnungen und Grundierungen, sowie Lackspachtel aus. Denn die Beurteilung der Belastbarkeit z.B. in Relation zum Lebensmittelhandwerk als „weniger belastbar“ ergebe sich allein aus dem Grund, dass beim Bauhandwerk vereinzelt weniger Kreuze (konkret ein Kreuz weniger im Hinblick auf die „Daten Entsorger“) gesetzt worden seien. Gleichwohl sei die Datengrundlage für den streitgegenständlichen Bereich des Bauhandwerks laut Zeugenaussage valide. Das Gericht hat keinen Anlass, an dieser Einschätzung zu zweifeln, zumal der Zeuge der Kammer sodann ausführlich die Entstehung der Anfallstellenliste erläutert hat, die insbesondere auch auf der Befragung der Anfallstellen selbst fußt. Dabei hat er erläutert, dass die Anfallstellenliste aus § 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG abgeleitet ist. Sämtliche Anfallstellen der Ziffern 1 bis 3.17 sowie 8 bis 8.50 und 10 bis 12.33 sind als Anfallstellen „ohne Mengenkriterium“ markiert und die Anfallstellen der Ziffern 4 bis 7.9.7

(darunter Schreinereien/Fensterbaubetriebe und Bootsbaubetriebe/Schiffbaubetriebe) sowie 9 bis 9.16 sind als Anfallstellen „mit Mengenkriterium“ gekennzeichnet. Anders als es offenbar die Klägerin versteht, bedeutet die Markierung „mit Mengenkriterium“ zunächst nur, dass es sich um vergleichbare Anfallstellen handeln kann, dies aber nur dann zu bejahen ist, wenn dort 1.100-Liter-Umleerbehälter im haushaltsüblichen Rhythmus abgeholt werden können. Die anderen Anfallstellen „ohne Mengenkriterium“ sind hingegen bereits qua Gesetz vergleichbare Anfallstellen, da es hier nicht auf das Mengenkriterium ankommt. Insofern kann es denklogisch auch Schreinereien und Malerbetriebe geben, die nicht als vergleichbare Anfallstelle einzustufen sind. Gleichwohl hat die Untersuchung für Farben und Lacke – dies ergibt sich bereits aus dem Produktdatenblatt – ergeben, dass die genannte Grenzfüllgröße mehrheitlich an vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfällt. Der Zeuge hat ausdrücklich bestätigt, dass im Rahmen der Erstellung des Produktdatenblatts Lackfarben sämtliche in Betracht kommenden Anfallstellen, mithin sämtliche Handwerker, landwirtschaftliche Betriebe, holzverarbeitende Betriebe, Fensterbau etc., in die Betrachtung einbezogen worden seien. Damit sei – so der Zeuge – nicht in Abrede gestellt, dass die konkreten Prüfgegenstände womöglich in anderen Anfallstellen, die nicht dem Mengenkriterium unterlägen, als Abfall anfielen. Da es im Rahmen der oben erläuterten abstrakt-typisierenden Betrachtung des Gesamtmarktes jedoch gerade nicht auf den konkreten Entsorgungsweg des antragstellenden Herstellers ankommt, ist dieser Vortrag für den hiesigen Rechtsstreit jedoch irrelevant (vgl. auch Klein, in Klein/Mehdorn, VerpackG, Kommentar, § 3 Rn. 95). Gleiches gilt im Ergebnis für die Produktdatenblätter für Verdünnungen und Grundierungen, aus denen sich ebenso ergibt, dass der Anteil Verkaufsverpackungen, der in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen anfallt, insgesamt überwiegt. Auch dem Produktdatenblatt Lackspachtel ist zu entnehmen, dass Verkaufsverpackungen von Lackspachtel bis zur Füllgröße von 1,2 kg/Litern mehrheitlich typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG anfallen, obgleich Verpackungen bis zur genannten Grenzfüllgröße durchaus auch in Industrie und Großgewerbe anfallen. Sofern die Klägerin einen Widerspruch bzw. eine Inkonsistenz in der Katalogstruktur meint ausfindig gemacht zu haben, der darin liege, dass Schleifmaschinen im Produktdatenblatt 08-040-0060 anders behandelt würden als Farben und Lacke, weil im genannten Produktdatenblatt z.B. Tischlereien und Schreinereien als nicht vergleichbare Anfallstellen qualifiziert würden, folgt die Kammer dem nicht. Schon nach dem Verständnis der Kammer ergeben sich Unterschiede, die in der Natur der Prüfgegenstände liegen. Wiederum unmittelbar nachvollziehbar hat der Zeuge [REDACTED] im Termin erläutert, dass in Bezug auf Schleifmaschinen – ebenso im Übrigen für Holzbretter (08-020-0360) – eine andersgeartete Bedarfsstruktur zu verzeichnen ist, die ihren Schwerpunkt typischerweise im industriellen Bereich hat. Damit

einhergehend sind auch die Anfallstellen dem industriellen Bereich zuzuordnen, darunter durchaus auch Tischlereien und Schreinereien, deren Verpackungsabfälle nicht im haushaltstypischen Rhythmus in Umleerbehältern bis zu 1.100 Liter abgeholt werden können. Dem Produktdatenblatt ist, auch insofern konsistent zu den Feststellungen von oben, zu entnehmen, dass Schleifmaschinen teilweise auch in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen anfallen, mehrheitlich jedoch im großgewerblichen und industriellen Bereich. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass der Katalog nicht rein schematisch vorgeht und sämtliche Anfallstellen undifferenziert einstuft, sondern vielmehr nach Produktgruppen differenziert, für jede in einem Produktdatenblatt zusammengefasste Produktgruppe Untersuchungen des Gesamtmarktes im Einzelnen zugrunde gelegt worden sind, die dann Eingang in die Qualifikation einer Verpackung des jeweiligen Produkts gefunden haben. Dies hat der Zeuge [REDACTED] auch für das Produktdatenblatt Holzbretter auf ausdrückliche Nachfrage bestätigt, indem er klargestellt hat, dass für jedes Produkt im Rahmen einer Produktgruppe die konkrete Abnehmerstruktur einschließlich des Entsorgungsweges betrachtet wurde. Ein „strukturelles Defizit“ des Kataloges liegt nach Auffassung der Kammer entgegen dem Vortrag der Klägerin auch nicht darin, dass die Datenbank „Marktmenge Verpackungen“ nicht systematisch die „Vertriebsschiene“ erfasst, sondern diese nur grob in der Form „Zustellgroßhandel“, „Einzelhandel“ einfließen lassen hat (S. 17 Methodenbericht). Wenngleich die Vertriebsschiene in dieser Datenbank nicht systematisch erfasst ist, findet der Vertriebsweg laut Methodenbericht durchaus Berücksichtigung im Rahmen der empirischen Arbeit der GVM zu den Anfallstellen (vgl. nur S. 57) sowie der Detailprüfung (S. 65). Hier war es laut Methodenbericht vor allem im Bereich Nahrungsmittel notwendig, für jede Teilgesamtheit, in die der Gesamtmarkt untergliedert worden ist, weitere Daten und Informationen über die Verpackungs- und Füllgrößenstruktur einfließen zu lassen, wofür u.a. die Auswertung des „[REDACTED] Handelpanels nach Vertriebsschienen“ erfolgt ist. Dass der konkrete Vertriebsweg nicht Teil der Auswahlkriterien geworden ist, ist – wie oben bereits festgestellt – ebenso nachvollziehbar. Denn der Vertriebsweg gibt nicht regelmäßig Aufschluss darüber, wo die maßgebliche Verpackung letztlich als Abfall anfällt i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG. So spricht auch der Methodenbericht selbst von fehlender Erkennbarkeit für den Hersteller bei der Lieferung an Zwischenhändler (vgl. S. 55 Methodenbericht). Insbesondere in den Fällen, in denen Hersteller ihre Produkte über Groß- bzw. Zwischenhändler vertreiben, wissen sie nicht, wo deren Verpackungen später als Abfall anfallen. Auch insofern begegnet es, wie oben bereits ausgeführt, keinen rechtlichen Bedenken, dass die Beklagte bei Abfassung des Katalogs vorgegeben hat, die Auswahlkriterien anhand der Sachgerechtigkeit, Eindeutigkeit und Umsetzbarkeit zu wählen und damit zum Zwecke der Praktikabilität und Handhabbarkeit des Massengeschäfts als maßgebliches Abgrenzungskriterium die Grenzfüllgröße und gerade

nicht die jeweilige Vertriebslinie herangezogen hat. Die Aufzählung des „besonderen Vertriebswegs“ in der Gesetzesbegründung erfolgt im Übrigen nur exemplarisch und im Kontext eines Produktes, das in zwei unterschiedlichen Verpackungen vertrieben wird (vgl. Mehdorn, in Klein/Mehdorn, VerpackG, Kommentar, § 26 Rn. 59), ohne die Be-
klage hierauf bei Abfassung ihrer Verwaltungsvorschriften festzulegen.

Sofern die Klägerin behauptet, der Katalog entbehre einer validen Datengrundlage, vermag die Kammer dem nach den Erläuterungen im Methodenbericht und den ausführlichen Antworten des Zeugen ████████ in der mündlichen Verhandlung nicht zu folgen. Der Zeuge hat nicht nur die Datengrundlagen dargestellt, sondern auch den Prozess der Qualitätskontrolle einschließlich des Konsultationsverfahrens und der Aktualisierung erläutert. Allein der Umstand, dass die GVM im Rahmen ihrer umfangreichen Datengrundlage auch auf Studien zurückgreift, die teils durch private Auftraggeber finanziert worden sind, macht diese nicht weniger valide oder objektiv. Abgesehen davon ist die angesprochene Datenbank „Marktmenge“ laut Darstellung im Methodenbericht nicht die einzige Datengrundlage der GVM.

cc.

Sofern die Klägerin schließlich geltend macht, die Nichtvorlage der dem Katalog zugrundeliegenden Daten verstoße gegen § 99 VwGO und damit i.E. gegen Art. 19 Abs. 4 GG bzw. das Recht auf ein faires Verfahren, folgt die Kammer dem nicht. Ein Verstoß der Beklagten gegen § 99 VwGO wegen der Nichtvorlage der dem Katalog zugrundeliegenden Daten, Studien und Gutachten liegt nicht vor. Ebenso wenig hat die Kammer das Recht der Klägerin auf Akteneinsicht gemäß § 100 VwGO verletzt. Das gilt letztlich auch für das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG. Die Kammer hat die Beklagte mehrfach zur Vorlage sämtlicher bei ihr vorhandener Datengrundlagen bzw. Gutachten aufgefordert. Die Beklagte hat daraufhin mehrfach versichert, alle ihr vorliegenden Unterlagen zu den Grundlagen des streitgegenständlichen Katalogs veröffentlicht bzw. dem Gericht vorgelegt zu haben. Von einer Verweigerung der Aktenübersendung ist auch deshalb nicht auszugehen, weil die Beklagte nachvollziehbar erläutert hat, dass sie zur Erarbeitung des Katalogs der GVM den entsprechenden Auftrag erteilt und kein Einsichtsrecht in die dieser zur Verfügung stehenden Datenbanken hat. Überdies kann das Gericht die Erfüllung des Auskunfts- bzw. Vorlagebegehrens aus § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO weder erzwingen noch gegenüber einem nicht verfahrensbeteiligten Dritten durchsetzen. Eine rechtswidrige Weigerung kann allenfalls im Wege der Beweiswürdigung nachteilige Berücksichtigung finden (vgl. Posser, in BeckOK, VwGO, Posser/Wolf/Decker, 72. Edition, § 99 Rn. 17). Solange und soweit die Kammer jedoch davon überzeugt ist, dass ihr sämtliche Vorgänge über die die Beklagte verfügt, auch zugänglich gemacht worden sind, ist kein Raum für eine Be-

weislastentscheidung. Soweit die Kammer im Rahmen ihrer Amtsermittlung Bedarf zu weiterer Aufklärung gesehen hat, ist sie diesem durch Befragung des Zeugen [REDACTED] nachgegangen. Anhaltspunkte dafür, dass die Datengrundlagen des Katalogs der Beklagten unrichtig oder gar manipuliert sind, hat die Klägerin nicht substantiiert vorgebracht. Insofern obläge es der Klägerin selbst, sofern sie als Adressatin eines sie belastenden Bescheids der Meinung ist, dieser beruhe auf einer unzutreffenden Datengrundlage, alle ihr zumutbaren Schritte zu unternehmen, um den aus ihrer Sicht bestehenden Anspruch auf Datenzugang bei einem Dritten geltend zu machen und ihm gegenüber gerichtlich durchzusetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 02.02.2023 - 3 C 14/21 -, Rn. 46).

g.

Die Zulässigkeit einer Typisierung einschließlich der Auswahl der maßgeblichen Kriterien nach alldem bejahend, kommt es vorliegend nicht darauf an, wie die Prüfgegenstände konkret vertrieben werden, ob aufgrund ihrer spezifischen Beschaffenheit weitere Anforderungen an den Verwender gestellt werden und ob und in welchem Umfang sie ggf. im online-Handel erhältlich sind.

II.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Rückgängigmachung bzw. Löschung der Veröffentlichung des Feststellungsbescheides von der Internetseite der Beklagten. Die Beklagte war berechtigt, die Einordnungsentscheidung als Allgemeinverfügung (1.) auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen (2.).

1.

Bei der mit Feststellungsbescheid vom 11.11.2021 getroffenen Einordnungsentscheidung der Beklagten handelt es sich um eine sachbezogene Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG (vgl. auch VG Trier, a.a.O., Rn. 25 sowie Wüstenberg, Die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, LMUR 2020, 142). Die sachbezogene Allgemeinverfügung regelt die öffentlich-rechtlichen Eigenschaften einer Sache, wobei nicht erforderlich ist, dass es sich um eine öffentliche Sache handelt. Durch § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG wird klargestellt, dass der für eine Einordnung als Verwaltungsakt erforderliche Einzelfallcharakter i.S. eines konkreten Sachverhalts auch durch die Bezugnahme auf eine bestimmte Sache hergestellt werden kann. Die sachbezogene Allgemeinverfügung richtet sich also nicht unmittelbar an eine Person, sondern bezieht sich auf eine Sache, dies jedoch mit Blick auf Rechte und Pflichten von Personen, die mit der Sache in Berührung kommen (vgl. von Alemann/Scheffczyk in: BeckOK, VwVfG, Bader/Ronellenfitsch, 66. Edition, § 35 Rn. 262). Die rechtserhebli-

che öffentlich-rechtliche Eigenschaft ist vorliegend die Systembeteiligungspflicht. Entgegen der Auffassung der Klägerin durfte die Beklagte die Systembeteiligungspflicht des Prüfgegenstandes auch in der Rechtsform der Allgemeinverfügung feststellen. Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG entscheidet die Beklagte auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG. Mit der Verwendung des Begriffs „Verwaltungsakt“ hat der Gesetzgeber an die Legaldefinition des § 35 VwVfG angeknüpft. Damit kann sowohl ein Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG als auch ein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG als sachbezogene Entscheidung ergehen. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber die Handlungsform der Allgemeinverfügung beim Erlass von auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestützten Verwaltungsakten ausschließen wollte, ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien nicht. Soweit es darin heißt, durch die in § 26 VerpackG geregelte Befugnis könne die Beklagte „zukünftig konkrete Auslegungsfragen zum Verpackungsgesetz, zum Beispiel über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig, *im Einzelfall* bundeseinheitlich klären“ (BT-Drs. 18/11274, S. 54, Hervorhebung durch die Kammer), hat der Gesetzgeber damit eine Beschränkung auf (personenbezogene) Verwaltungsakte als konkret-individuelle Regelungen gerade nicht vorgenommen. Denn auch die Allgemeinverfügung ist qua Gesetz ausdrücklich als eine einzelfallbezogene Entscheidung definiert worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.10.2018 - 7 C 22/16 -, juris Rn.14 m.w.N.; Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023 § 35 Rn. 314f). Das Antragserfordernis steht der Einordnung als Allgemeinverfügung nicht entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.06.2009 - 6 C 21/08 -, juris Rn. 15). Damit durfte die Beklagte die von ihr im Feststellungsbescheid getroffene Einordnungsentscheidung in Form der Allgemeinverfügung erlassen.

2.

Die Beklagte hat die Einordnungsentscheidung auch zu Recht auf ihrer Internetseite veröffentlicht.

Nach § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG darf eine Allgemeinverfügung auch dann öffentlich bekannt gegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist. Nach der Gesetzesbegründung liegt Untunlichkeit vor, wenn der Kreis der Betroffenen nicht von vornherein feststellbar ist oder bei sogenannten adressatenlosen Verwaltungsakten (BT-Drs. 7/910, S. 62). Der Grund für die öffentliche Bekanntgabe muss sich damit aus der Schwierigkeit oder Unmöglichkeit einer Einzelbekanntgabe ergeben, maßgeblich sind jeweils die Verhältnisse des Einzelfalls. Die Einzelbekanntgabe darf erst dann aufgegeben werden, wenn der Adressatenkreis so groß ist, dass er, bezogen auf Zeit

und Zweck der Regelung, vernünftigerweise nicht mehr angesprochen werden kann (vgl. Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 154). Vorliegend hat die Klägerin zwar den Antrag auf Einordnung der zur Prüfung gestellten Verpackungen bei der Beklagten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestellt. Allerdings hat die Entscheidung der Beklagten zur Systembeteiligungspflicht als öffentlich-rechtliche Eigenschaft – wie unter 1. ausgeführt – nicht nur Auswirkungen für die Klägerin als Herstellerin, sondern vielmehr für sämtliche mit dem jeweiligen Prüfgegenstand befasste Personen. Aufgrund der jeweils nicht im Einzelnen vorhersehbaren Vertriebs- und Entsorgungswege der zahlreichen Prüfgegenstände, ist der von der sachbezogenen Allgemeinverfügung betroffene Personenkreis nicht von vornherein feststellbar, von einer Untunlichkeit im Sinne des § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG mithin auszugehen, die öffentliche Bekanntgabe somit zulässig. Dass der Feststellungsbescheid der antragstellenden Klägerin zugleich individuell bekannt gegeben worden ist, steht der Annahme der Untunlichkeit im Übrigen nicht entgegen. Denn der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum eröffnet auch eine Kombination aus öffentlicher und individueller Bekanntgabe (vgl. Tiedemann, in BeckOK, a.a.O., § 41 Rn. 90 m.w.N.).

Die öffentliche Bekanntgabe schließt die Bekanntgabe im Internet mit ein. Der Wortlaut des § 41 Abs. 4 VwVfG „ortsübliche Bekanntmachung“ schließt dies nicht aus. Was für die jeweilige Behörde in diesem Sinne üblich ist, richtet sich nach dem maßgeblichen Organisationsrecht. Verwaltungsakte überregionaler Behörden bei fehlendem örtlichen Bezug der Regelung sind nach den für diese Behörden geltenden üblichen Bestimmungen bekannt zu geben sind. Fehlen entsprechende Bestimmungen, kann auf die Veröffentlichungspraxis der Behörde abgestellt werden, die den Verwaltungsakt erlassen hat (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19.01.2010 - 13 A 841/09 -, juris Rn. 11 m.w.N.). Da konkrete Regelungen zur „ortsüblichen Bekanntmachungspraxis“ der Beklagten fehlen, sind hier die Gepflogenheiten der Beklagten maßgeblich. Die Beklagte als nur für einen Teilbereich ihrer zahlreichen Aufgaben mit Hoheitsgewalt Beliehene (vgl. § 26 VerpackG) ist vom Gesetzgeber in § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG dazu verpflichtet worden, die nach diesem Gesetz Verpflichteten und die Öffentlichkeit in ihrem Aufgabenbereich in sachbezogenem und angemessenen Umfang, insbesondere über Entscheidungen nach Absatz 1 Nr. 23 bis 26 zu informieren. Dieser Informationspflicht kommt die Beklagte regelmäßig über ihre Internetseite nach, wo sie nicht nur ihren Katalog, Themenpapier, FAQ-Listen, sondern eben auch über die von ihr getroffenen Einordnungsentscheidungen informiert. Der Gesetzgeber hat der Beklagten damit einen großen Spielraum hinsichtlich der von ihr unternommenen Informationstätigkeit eingeräumt (vgl. Ludewig, in Schmehl/Klement GK-KrwG, 2. Aufl., VerpackG, § 26 Rn. 93). Insofern ent-

spricht es der üblichen Veröffentlichungspraxis der Beklagten, ihre Einordnungsentscheidungen auch im Internet zu veröffentlichen.

III.

Auch der Hilfsantrag bleibt ohne Erfolg.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Schwärzung ihrer sämtlichen Namens- und Firmenfragmente im veröffentlichten Feststellungsbescheid und damit auf Unterlassung der Veröffentlichung etwaiger firmenspezifischer Daten aus § 1004 BGB analog i.V.m. dem von ihr geltend gemachten Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass das für natürliche Personen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung juristischen Personen – wie der Klägerin als [REDACTED] – über Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG zwar grundsätzlich einen Grundrechtsschutz vor Gefährdungen, die von staatlichen informationellen Maßnahmen ausgehen, gewährleisten kann. Allerdings ist dabei entsprechend dem Tätigkeitskreis der juristischen Person in erster Linie auf ihre wirtschaftliche Tätigkeit abzustellen. Die informationelle Maßnahme muss die betroffene juristische Person einer Gefährdung hinsichtlich ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen. Maßgeblich kommt es insoweit insbesondere auf die Bedeutung der betroffenen Information für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.6.2007 - 1 BvR 1550/03 -, juris Rn. 150ff., 155ff. m.w.N.). Dass die hier im Feststellungsbescheid veröffentlichten Daten der Klägerin sie gerade in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit betreffen, ist aus Sicht der Kammer nicht hinreichend dargelegt worden. Es ist nicht ersichtlich, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Soweit die Klägerin weiter ausführt, durch die Veröffentlichung ihres Namens im Feststellungsbescheid werde der „gute Ruf“ ihres Unternehmens beeinträchtigt, eine „Prangerwirkung“ werde erzeugt, bleibt ihre Behauptung pauschal und ohne Nachweis. Dass allein die ohne Adressfeld erfolgte Veröffentlichung des Feststellungsbescheides, in der die Beklagte die Feststellung trifft, dass die streitigen Prüfgegenstände, die den Namen der Klägerin tragen, systembeteiligungspflichtig sind, den „guten Ruf“ der Klägerin als Herstellerin für Lacke und Beizen beschädigen soll, vermag die Kammer insbesondere aufgrund der ohnehin bestehenden gesetzlichen Registrierungs- und Systembeteiligungspflichten auch der Wettbewerber nicht nachzuvollziehen. Die Beklagte kommt damit vielmehr ihrer nach § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VerpackG obliegenden Aufgabe, die nach dem Verpackungsgesetz Verpflichteten sowie die Öffentlichkeit zu informieren, nach.

Einen Lösungsanspruch kann die Klägerin auch nicht aus der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) geltend machen. In deren Erwägungsgrund 14 Satz 2 ist ausdrücklich festgehalten: „Diese Verordnung gilt nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten juristischer Personen und insbesondere als juristische Person gegründeter Unternehmen, einschließlich Name, Rechtsform oder Kontaktdaten der juristischen Person.“ Dies gilt selbst dann, wenn die Verarbeitung des Namens, der Rechtsform oder Kontaktdaten des Unternehmens einen Eingriff in die Rechte einer natürlichen Person darstellen (vgl. Schnabel, Das Recht der informationellen Selbstbestimmung für Unternehmen, WM 2019, 1384, 1385 sowie juris).

IV.

Soweit die Klägerin die Kostenlastentscheidung im Widerspruchsbescheid mit Blick auf einen fehlenden Gebührentatbestand beanstandet hat, geht dieser Einwand fehl. Wie die Beklagte zutreffend ausgeführt hat, trifft die Kostenlastentscheidung nur die grundlegende Feststellung zur Erstattungsfähigkeit etwaiger Gebühren und Auslagen und ist von der konkreten Kostenfestsetzung zu unterscheiden. Überdies ist die im Vorverfahren getroffene Kostenregelung durch die gerichtliche Entscheidung hinfällig, da sich an das Widerspruchsverfahren unmittelbar das Klageverfahren angeschlossen hat. Die Kosten des Widerspruchsverfahrens zählen daher zu den erstattungsfähigen Kosten im gerichtlichen Verfahren (§ 162 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 VwGO) (Sodan/Ziekow, VwGO Kommentar, 5. Auflage 2018, § 162 Rn. 14 ff.; BVerwG, Urteil vom 15.11.2007 - 2 C 29/06 -, juris Rn. 8 ff.).

V.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Zulassung der Berufung erfolgt gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Rechtssache kommt grundsätzliche Bedeutung zu, weil die entscheidungserhebliche, über den vorliegenden Einzelfall hinausgehende Frage, ob die der Einordnungsentscheidung zugrunde gelegte abstrakt-typisierende Betrachtungsweise der Beklagten in Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen rechtmäßig ist, in der obergerichtlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt ist und eine Klärung im Interesse der Fortbildung des Rechts sowie der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung geboten erscheint (vgl. Seibert, in Sodan/Ziekow, VwGO, Kommentar, 5. Auflage 2018, § 124 Rn. 127 m.w.N.).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form bei dem

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück,

einzulegen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,
Uelzener Str. 40,
21335 Lüneburg,

einzureichen.

Der Antragsteller muss sich von einer zur Vertretung berechtigten Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Hinweis:

Näheres zum Kreis der vertretungsberechtigten Personen und zu den Anforderungen an die Begründung des Zulassungsantrags entnehmen Sie bitte §§ 67, 124, 124 a VwGO. Ab dem 1. Januar 2022 müssen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vorbereitende Schriftsätze und ihre Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen als elektronisches Dokument übermitteln (§ 55d Satz 1 VwGO - aktive Nutzungspflicht -). Gleiches gilt für die vorstehend bezeichneten vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Absatz 4 Nummer 2 VwGO zur Verfügung steht. Die elektronische Form muss den Anforderungen aus § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) entsprechen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.



Beschluss

In derselben Verwaltungsrechtssache hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 7. Kammer - am 18.03.2025 beschlossen:

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf [REDACTED] € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 GKG. Nach den Angaben der Klägerin liegt die wirtschaftliche Bedeutung der begehrten Feststellung, dass die einzelnen Prüfgegenstände als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen sind, jährlich bei ca. [REDACTED] €. Dieser Betrag war gemäß § 52 Abs. 3 Satz 2 GKG um das Dreifache zu erhöhen, weil die finanziellen Auswirkungen des klägerischen Antrags dauerhafter Natur sind.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht statthaft, wenn der Beschwerdewert 200 € übersteigt. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von 6 Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder nach anderweitiger Erledigung des Verfahrens bei dem

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück,

schriftlich, zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form eingelegt wird.

Hinweis:

Ab dem 1. Januar 2022 müssen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vorbereitende Schriftsätze und ihre Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen als elektronisches Dokument übermitteln (§ 55d Satz 1 VwGO - aktive Nutzungspflicht -). Gleiches gilt für die vorstehend bezeichneten vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Absatz 4 Nummer 2 VwGO zur Verfügung steht. Die elektronische Form muss den Anforderungen aus § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) entsprechen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

