



# Verwaltungsgericht Osnabrück

Im Namen des Volkes

## Urteil

7 A 162/23

In der Verwaltungsrechtssache



– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:



gegen

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

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:



wegen Verpackungsrecht - Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig

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 Beteiligten streiten über die Einordnung eines Eimers aus Polypropylen (einschließlich Deckel und Henkel) befüllt mit 9 kg Salatmayonnaise als systembeteiligungspflichtige Verpackung nach dem Verpackungsgesetz (VerpackG).

Die Klägerin ist in der Lebensmittelindustrie tätig und hat sich u.a. auf die Bereiche Fleisch- und Backwaren, Milch, Convenience und Feinkost spezialisiert.

Im Zuge ihrer Geschäftstätigkeit vertreibt die Klägerin u.a. das Produkt 9 kg „Salatmayonnaise 50 %“ in einem weißen Kunststoffeimer mit entsprechendem weißen Deckel und Henkel, versehen mit einem Etikett (105 mm x 148 mm), auf dem sich Angaben zum Inhalt (Salatmayonnaise 50 %), zum Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD „Datum“), zu den Lagerungsbedingungen (max. 7°C) sowie zum Firmennamen und zur Anschrift der Klägerin befinden.

Mit Schreiben vom 09.10.2020 beantragte die Klägerin unter Nutzung des von der Beklagten dafür vorgesehenen Formblatts die Entscheidung über die Einordnung des Kunststoffeimers für 9 kg Salatmayonnaise als nicht systembeteiligungspflichtig. Zur Veranschaulichung übersandte sie zahlreiche Fotos des (unbefüllten) Prüfgegenstandes (BA001, Blt. 26 - 38). In ihrem Antrag erklärte sie u.a., die Salatmayonnaise werde in dem Eimer ausschließlich an industrielle Weiterverarbeiter abgegeben, es handele sich nicht um eine haushaltsübliche Größe; auf dem Eimer sei keine Kennzeichnung nach der Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) aufgebracht. Die geringe Füllgröße werde von ihren Kunden aus Praktikabilitätsgründen verlangt, da das Umfüllen in die verarbeitenden Anlagen bei höherem Gewicht nicht möglich sei.

Mit Feststellungsbescheid vom 14.01.2021, der der Klägerin (wohl) per E-Mail übermittelt und zugleich auf der Internetseite der Beklagten - ohne Angaben im Adressfeld -

veröffentlicht wurde, ordnete die Beklagte den Kunststoffeimer mit Deckel und Henkel, der zur Befüllung mit 9 kg Salatmayonnaise vorgesehen ist, als systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG ein. Es handele sich um eine mit Ware befüllte Verkaufsverpackung, die nach Gebrauch auch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle. Private Endverbraucher seien gemäß § 3 Abs. 11 Satz 1 VerpackG private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbare Anfallstellen. Dies seien nach § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG insbesondere Gaststätten, Hotels, Kantinen und Krankenhäuser. Die nach § 3 Abs. 8 VerpackG erforderliche Bewertung, ob eine Verpackung nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle, werde anhand einer Betrachtung derartiger Verpackungen im deutschen Gesamtmarkt vorgenommen. Zu diesem Zweck habe sie auf Grundlage einer Gesamtmarktuntersuchung der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM) zum typischen Anfall einer Verpackung eine Verwaltungsvorschrift in Form eines Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen einschließlich eines Leitfadens erlassen und auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Katalog und Leitfaden ziehe sie bundeseinheitlich als Grundlage für ihre Einordnungsentscheidungen heran. Gemäß dem Produktblatt 02-120-0090 in der Produktgruppe „Sonstige Lebensmittel“ des Katalogs fielen Verkaufs- und Umverpackungen von Ketchup, Senf und Mayonnaise aus jeglichem Packstoff und in jeglicher Ausprägung bzw. Form bis zu einer Füllgröße von einschließlich 22 kg – entscheidend sei insoweit die tatsächliche Füllmenge und nicht das mögliche Füllvermögen – typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Abs. 11 VerpackG wie Gastronomiebetrieben, Kantinen und Großküchen an. Soweit im Einzelfall ein von der typischen Praxis abweichendes Inverkehrbringen und damit ein anderer als der typische Anfall erfolge, sei dies für die Einordnungsentscheidung unerheblich. Anders als die Klägerin annehme, sei der Prüfgegenstand auch nicht so gekennzeichnet, dass aus Rechtsgründen die Abgabe an private Endverbraucher ausgeschlossen sei, denn der Prüfgegenstand dürfe als vorverpacktes Lebensmittel gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. e) LMIV an Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung in Verkehr gebracht werden. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird gemäß § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO auf die weiteren Ausführungen im Feststellungsbescheid der Beklagten Bezug genommen (BA001, Blt. 54, 55).

Dagegen hat die Klägerin mit Schreiben vom 11.02.2021, das bei der Beklagten am 15.02.2021 einging, Widerspruch eingelegt und diesen wie folgt begründet (BA001, Blt. 76ff): Das in dem Prüfgegenstand enthaltene Produkt werde ausschließlich von industriellen Weiterverarbeitern bezogen. Ein Vertrieb an private Endverbraucher und Anbieter von Gemeinschaftseinrichtungen scheidet bereits deshalb aus, weil es sich bei der

vertriebenen Salatmayonnaise nach Konsistenz und Geschmack nicht um eine handelsübliche Mayonnaise oder Salatcreme handele. Aufgrund der hohen Viskosität werde das Produkt im Ganzen ausschließlich in den industriellen Produktionsprozess eingebracht. Eine „portionsweise“ Weiterverarbeitung in Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung sei nicht praktikabel. Auch sei das vertriebene Produkt sehr würzig, da es von dem industriellen Weiterverarbeiter dazu verwendet werde, einem kompletten Snackartikel bzw. einer Charge davon die Würze zu geben. Aufgrund der besonderen Beschaffenheit des Produkts sei es ausschließlich für die Weiterverarbeitung durch ein Industrieunternehmen geeignet und werde auch nur dort verwendet, sei daher nicht für den Gebrauch in einer Gemeinschaftseinrichtung bestimmt bzw. werde dafür nicht verwendet.

Die Beklagte hat daraufhin sowohl lebensmittelrechtliche Stellungnahmen zur Lebensmittelkennzeichnung (BA001, Blatt 86 ff.) als auch eine Stellungnahme der GVM zur Berücksichtigung der lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung im Rahmen der Gesamtmakromarkt Betrachtung (BA001, Blatt 98 ff.) eingeholt.

Mit E-Mail vom 17.01.2022 übermittelte die Beklagte ihre Nichtabhilfeentscheidung zuständigkeitshalber dem Umweltbundesamt (BA001, Blt. 114).

Mit Widerspruchsbescheid vom 01.09.2022 (BA002, Blt. 251ff) wies das Umweltbundesamt den Widerspruch der Klägerin nach deren erneuter Anhörung zurück. Die Einordnung der Beklagten sei nicht zu beanstanden. Zur Begründung wiederholte und vertiefte es die im Feststellungsbescheid angeführten Argumente. Ergänzend führte es aus: Soweit die Klägerin die Auffassung vertrete, dass der Vertriebsweg für die Einordnung der Verpackung richtungsweisend sei, sei dem nur insoweit zuzustimmen, als dass eine Verpackung überhaupt zu privaten Endverbrauchern gelangen können müsse, um systembeteiligungspflichtig zu sein. Nur wenn eine Verpackung auch typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen könne, könne sie dort typischerweise als Abfall anfallen. Auch schließe die lebensmittelrechtliche Kennzeichnung des Prüfgegenstandes eine Abgabe an private Endverbraucher nicht aus. Der Berücksichtigung von lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsvorschriften bei der Anwendung des Verpackungsgesetzes seien enge Grenzen gesetzt. Soweit aufgrund anderer Rechtsvorschriften besondere Anforderungen an Verpackungen, an die Entsorgung von Verpackungsabfällen oder an die Beförderung von verpackten Waren oder an Verpackungsabfällen bestünden, blieben diese Anforderungen gemäß § 2 Abs. 3 VerpackG unberührt. Lebensmittelrechtliche Kennzeichnungsvorschriften und die Vorschriften des Verpackungsgesetzes hätten unterschiedliche Zielsetzungen und beeinflussten einander daher grundsätzlich nicht. Die lebensmittelrechtliche Kennzeichnung könne

auf die Einordnungsentscheidung nur Auswirkungen haben, wenn es geboten sei, die lebensmittelrechtlichen Vorgaben bei der Entscheidung zugrunde zu legen. Ein Bedürfnis, einzelne Verpackungen allein wegen ihrer lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung anders zu behandeln als nach den verpackungsrechtlichen Vorgaben gleichartige Verpackungen bestehe demnach nur dann, wenn das auf Basis der Vorschriften und Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes gefundene Ergebnis ohne Berücksichtigung der lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung nicht aufrechterhalten werden könne, weil es zu rechtlich nicht tragbaren Ergebnissen führe, mithin die konkrete lebensmittelrechtliche Kennzeichnung ein Merkmal darstelle, das entsprechend der Gesetzesbegründung eine andere Behandlung rechtfertige beziehungsweise einen besonderen Vertriebsweg bedinge. Die im Leitfaden der Beklagten zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (Ziffer 8.3, Seite 26; Anmerkung des Gerichts: gemeint sein dürfte Ziffer 8.4) beschriebene Ausnahme für „rein industrielle Verpackungen“ beruhe dementsprechend auf der Überlegung, dass Verpackungen, die nur unter Verstoß gegen geltendes Recht an einen privaten Endverbraucher gelangen könnten, nicht als Verpackungen eingeordnet werden dürften, die typischerweise bei einem privaten Endverbraucher anfielen, selbst wenn sie im Übrigen den Kriterien laut Katalog entsprächen. Daher bestehe dann ausnahmsweise das Bedürfnis, Verpackungen, die aufgrund ihrer lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung an keine privaten Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 11 VerpackG geliefert werden dürften, aufgrund des hieraus resultierenden besonderen Vertriebswegs an einen feststehenden Kundenkreis, als nicht systembeteiligungspflichtig einzuordnen, da von einem rechtskonformen Verhalten der Inverkehrbringer ausgegangen werden müsse. Dies gelte jedoch nicht für eine lebensmittelrechtliche Kennzeichnung, die den Kreis der zu beliefernden privaten Endverbraucher lediglich einschränke, d.h. Privathaushalte als Anfallstellen ausschließe. Denn das Verpackungsgesetz selbst, insbesondere § 3 Abs. 8 VerpackG, unterscheide nicht zwischen den unterschiedlichen privaten Endverbrauchern gemäß § 3 Abs. 11 VerpackG, den Privathaushalten und den diesen vergleichbaren Anfallstellen wie beispielsweise der Gastronomie. Es reiche demnach aus, wenn die zu betrachtenden Verpackungsabfälle typischerweise bei einer vergleichbaren Anfallstelle im Sinne des § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG anfielen.

Der Prüfgegenstand unterscheide sich entgegen der Ansicht der Klägerin weder hinsichtlich des Inhalts noch hinsichtlich der relevanten verpackungsbezogenen Kriterien wie Ausprägung, Form oder Material von den Verpackungen, die Gegenstand der dem Produktblatt 02-120-0090 zugrundeliegenden Gesamtmarktuntersuchung der GVM gewesen seien. Der Vortrag, dass es sich bei dem im Prüfgegenstand enthaltenen Produkt um ein solches mit hoher Viskosität handele, das zudem sehr würzig sei, und da-

mit anders als herkömmliche Salatmayonnaise verwendet werde, weiche von den ursprünglichen Antragsangaben ab, führe jedoch zu keiner anderen Bewertung. Die Produktbezeichnung „Salatmayonnaise 50 %“ sei nach Art. 17 der europäischen Lebensmittel-Informationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV) eine verkehrübliche Bezeichnung für ein Produkt mit einem Fettgehalt von 50 %, das aus Speiseöl pflanzlicher Herkunft und daneben aus Hühnereigelb bestehe. Daneben könne Salatmayonnaise auch Verdickungs- und Würzmittel enthalten, denn für ein Produkt mit der Bezeichnung „Salatmayonnaise“ gebe es keine mengenmäßige Begrenzung nach den einschlägigen Leitsätzen, sodass die von der Klägerin geschilderten Charakteristika für die Klassifizierung als Salatmayonnaise nicht relevant seien, somit der Prüfgegenstand eine Form der Mayonnaise mit spezifischem Fettgehalt enthalte. Überdies fielen nach Auskunft der GVM vom 25.10.2020 auch Verpackungen wie der Prüfgegenstand in den Bezugsrahmen der dem Katalog insoweit zugrundeliegenden Gesamtmarkt Betrachtung. Danach war die Gesamtmarktuntersuchung zum typischen Anfall nicht nur auf für den Vertrieb an Privathaushalte gekennzeichnete Lebensmittel beschränkt, vielmehr seien auch Verpackungen einbezogen worden, die nicht vollständig gekennzeichnet worden seien, weil sie mit verkürzten Angaben auf der Verpackung/dem Etikett lebensmittelrechtlich auch an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung hätten abgegeben werden dürfen (§ 5 LMIDV, Art. 8 Abs. 7 LMIV). Anbieter von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Buchst. d) LMIV seien Einrichtungen jeder Art wie Restaurants, Kantinen, Schulen, Krankenhäuser oder Catering-Unternehmen, in denen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Lebensmittel für den unmittelbaren Verzehr durch den Endverbraucher zubereitet würden. Demnach handele es sich bei Anbietern von Gemeinschaftseinrichtungen um vergleichbare Anlaufstellen im Sinne des § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG und somit um private Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG, sodass die Beklagte zutreffend zu der Annahme gelangt sei, dass der Prüfgegenstand typischerweise als Verkaufsverpackung bei privaten Endverbrauchern anfalle. Schließlich sei auch ein Vertrieb an gleichgestellte Anlaufstellen wegen der lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung nicht ausgeschlossen. Im Einzelnen wird zur Begründung auf die weiteren Ausführungen im Widerspruchsbescheid gemäß § 117 Abs. 3 Satz 2 Bezug genommen.

Gegen den am 05.09.2022 der Klägerin zugestellten Bescheid (BA002, Blt. 261) hat sie am 30.09.2022 zunächst unter dem Az. 3 A 185/22 Klage erhoben. Sie trägt unter Wiederholung und Vertiefung ihres Vorbringens aus dem Verwaltungsverfahren vor, die von der Beklagten herangezogene abstrakt-typisierende Betrachtungsweise widerspreche bereits dem im Verpackungsgesetz vorgesehenen Antragserfordernis in § 23 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 1 VerpackG. Verfahrensgegenstand sei die durch sie, die Klä-

gerin, im Antrag genannte jeweilige Verpackung 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, sowie losgelöst von den durch die im Antragsverfahren getätigten individuellen Angaben, insbesondere zu dem Vertriebsweg und dem typischen Anfallort des Prüfgegenstandes, 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 Gesamtmaktrbetrachtung 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 das 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). Auch aus der Systematik des Verpackungsgesetzes folge 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 Gesamtmaktrbetrachtung 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 – ihres Handelns werde hier zudem der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes relevant. Die abstrakt-typisierende Betrachtungsweise der Beklagten 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 Eimer bzw. Verpackungen mit 9 kg Salatmayonnaise, auch wenn 100 % der vorbezeichneten Verpackungen tatsächlich bei einem industriellen Weiterverarbeiter als Abfall anfielen. Das Lizenzentgelt sei deutlich höher als die Kosten für die Rücknahme und ordnungsgemäße Entsorgung nach Maßgabe des § 15 VerpackG. Das führe zu ihrer

übermäßigen Belastung. Sie zahle für 100 % der von ihr in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen, obwohl rein tatsächlich 0 % der von ihr in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen bezogen auf den Prüfgegenstand im Erfassungssystem der dualen Systeme ankämen. 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 (Beschluss vom 10.12.2009 - 1 BvR 3151/07 -, juris). 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. Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen scheide eine Subsumtion des im Prüfgegenstand enthaltenen Produkts, namentlich der Salatmayonnaise unter die Produkt-Nr. 02-120-0090 des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen auch deshalb aus, da darunter nur Ketchup, Senf, Mayonnaise und Meerrettich erfasst seien; ähnliche Erzeugnisse – wie ihr Produkt– eben gerade nicht. Da Salatmayonnaise lebensmittelrechtlich nicht mit Mayonnaise gleichzusetzen sei, könne diese auch verpackungsrechtlich nicht mit Mayonnaise gleichgesetzt werden. 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 im Produktblatt unter der Produkt-Nr. 02-120-0090 angenommene Füllgröße von bis zu 22 kg scheine „aus der Luft gegriffen“. Objektive Feststellungen für die Annahme, dass nur Verpackungen, die eine Füllmenge von mehr als 22 kg aufwiesen, nicht systembeteiligungspflichtig seien, ließen sich dem Katalog der GVM nicht entnehmen. Den Füllgrößen könne allenfalls eine Indizwirkung zukommen.

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 Anfallsort 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“ 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 Anschauungen 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“.

Der Gesetzgeber habe den (konkreten) Vertriebsweg im Rahmen der Gesetzesbegründung als Beispielkriterium für die Einordnungsentscheidung (mit-)herangezogen, da er vorgebe, ob Produkte respektive deren Verpackungen im Regelfall überhaupt zu privaten Endverbrauchern gelangten oder nicht. Dass das im Prüfgegenstand enthaltene Produkt ausschließlich von Industrieunternehmen bezogen werde, habe die Beklagte in ihrer Einordnungsentscheidung überhaupt nicht berücksichtigt. Der Inhalt des Eimers aus Kunststoff für 9 kg Salatmayonnaise eigne sich gerade aufgrund seiner hohen Vis-

kosität (fast stichfest) und seiner starken Würzigkeit nicht für eine Verwendung durch nicht-industrielle Verarbeiter bzw. Verwender und sei daher auch nicht für eine Verwendung in gleichgestellten Anfallstellen, wie z.B. Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen oder Krankenhäuser oder Gemeinschaftseinrichtungen (insbesondere aufgrund seines kräftigen Geschmacks), geeignet. Im Gegensatz zur Annahme der Beklagten komme es für die Frage der Systembeteiligungspflicht von Verpackungen gerade auf den individuellen Anfallort und den Entsorgungsweg der exakten Verpackung an. Auch die äußere Form und das Volumen des streitgegenständlichen Prüfgegenstandes rechtfertigten keine Einordnung als systembeteiligungspflichtige Verpackung, ihnen komme allenfalls als Indiz eine untergeordnete Bedeutung zu. Unabhängig davon spreche vorliegend bereits die Form der Verpackung (Eimer) sowohl gegen einen Vertrieb und einen Anfall des enthaltenen Produkts in einem privaten Haushalt, dort verwende man handliche Tuben oder Gläser für den Erwerb von Salatmayonnaise. Auch für gleichgestellte Anfallstellen im Sinne des § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG sei die gewählte Form weder bedarfsgerecht noch hygienisch. Die äußere Form, insbesondere die erforderliche lebensmittelrechtliche Kennzeichnung (fehlende Mindestangaben nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) bis l) LMIV), die für eine Lieferung an „Endverbraucher“ oder „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ erforderlich sei, spreche bereits gegen eine Systembeteiligungspflicht. Denn vorverpackte Lebensmittel müssten ausweislich Art. 12 Abs. 2 LMIV die verpflichtenden Informationen über Lebensmittel direkt auf der Verpackung enthalten oder seien auf einem an diesem befestigten Etikett anzubringen. Das auf dem streitgegenständlichen Eimer enthaltene Etikett weise jedoch nicht die Angaben nach den Buchstaben f) und g) Var. 2 des Art. 9 Abs. 1 LMIV auf (Mindesthaltbarkeitsdatum und Verbrauchsdatum). Auch Farbgebung, Aufmachung und Material der gewählten Verpackung seien kein Indiz für die Einordnung als systembeteiligungspflichtig.

Außerdem sei die Veröffentlichung der Einordnungsentscheidung als Allgemeinverfügung unzulässig. Sie habe einen Anspruch auf Löschung des Bescheides von der Internetseite der Beklagten.

Der hier vorliegende 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. Da § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG ein Informationsrecht der Beklagten bezüglich Einordnungsentscheidungen normiere, sei es überflüssig, wenn die Einordnungsentscheidung jeweils als Allgemeinverfügung veröffentlicht werde. 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“ untunlich sei. Beteiligt sei aber als Antragstellerin nur sie selbst, eine Bekanntgabe mithin 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 Information im Hinblick auf personenbezogene Daten. Die Norm sei eng auszulegen. Die Veröffentlichung auf der Internetseite der Beklagten einschließlich ihrer Namensnennung 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 Systembeteiligungspflicht nicht nach. Schließlich wende sie sich auch noch gegen die Kostenlastentscheidung im Widerspruchsbescheid, weil der zugrunde gelegte Gebührentatbestand erst nach Stellung ihres Einordnungsantrags in Kraft getreten sei.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Feststellungsbescheides vom 14.01.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 01.09.2022 zu verpflichten, festzustellen, dass der mit einem Etikett versehene Eimer aus Polypropylen mit Deckel und Henkel zur Befüllung mit 9 kg „Salatmayonnaise 50 %“ als nicht systembeteiligungspflichtige Verpackung einzustufen ist,

und

die Beklagte zu verurteilen, die Veröffentlichung des Feststellungsbescheides vom 14.01.2021 rückgängig zu machen und diesen von ihrer Internetseite zu entfernen,

hilfsweise

die Beklagte zu verurteilen, den Namen sowie Namens- und Firmenfragmente der Klägerin, die einen Rückschluss auf diese zulassen, an sämtlichen Stellen des veröffentlichten Feststellungsbescheides zu schwärzen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte hält an der von ihr getroffenen Entscheidung fest. Unter Wiederholung und Vertiefung der Begründung ihres Feststellungsbescheides sowie des Widerspruchsbescheides führt sie zunächst erläuternd 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 anfalle, nur im Rahmen einer typisierenden, objektivierenden Betrachtung unabhängig von der tatsächlichen Anfallstelle getroffen werden. Sonst hätten es Hersteller weiterhin 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 Anfall-

stelle der jeweiligen Verpackung ankomme, sondern vielmehr auf eine typisierende Betrachtungsweise 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 „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. 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 Gesamtmarkt Betrachtung, 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 des Salatmayonnaise-Eimers. 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 bereits genannten Gründen keine Rolle gespielt. Die von ihr vorgenommene Grenzfüllgrößenbetrachtung entspreche dem Willen des Gesetzgebers, nur hier spiele der Katalog samt Leitfaden eine Rolle (vgl. VG Trier,

a.a.O., Rn. 40). 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 (Doppel-)Belastung 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 kein Entgelt für eine konkrete Entsorgungsleistung darstelle, sondern ein Finanzierungsbeitrag sei, der eine dem Anteil der vom Hersteller in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen am Gesamtaufkommen entsprechende Beteiligung an den Gesamtkosten der über die Systeme organisierten Entsorgung sicherstelle.

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 - Massenentscheidungen berechtigt. Der Gesetzgeber habe die Befugnis zum Erlass einer solchen Verwaltungsvorschrift mit der Ergänzung des Verpackungsgesetzes, welche zum 03.07.2021 in Kraft getreten sei, nunmehr auch ausdrücklich 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“ Anfallorts werde auf den Katalog nebst Leitfaden zurückgegriffen, um eine transparente Typisierung vornehmen zu können. Im Übrigen habe das VG Trier (a.a.O.) 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 der Salatmayonnaise-Eimer als (Verkaufs- und Um-) Verpackung gemäß dem Produktblatt 02-1120-0090 in der Produktgruppe „Sonstige Lebensmittel“ bis zu einer Füllgröße von einschließlich 22 kg zum überwiegenden Teil beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle. Der Prüfgegenstand weise keine Verpackungsbesonderheiten gegenüber den für das Produktblatt untersuchten Verpackungen auf. Auch schließe die lebensmittelrechtliche Kennzeichnung als bei Lebensmittelverpackungen besonderem Gestaltungselement die Abgabe an private Endverbraucher nicht aus. Die GVM habe

mit Schreiben vom 25.10.2021 noch einmal ausdrücklich bestätigt, dass in die Gesamtmaktrbetrachtung, die dem Produktblatt 02-120-0090 zugrunde liege, auch Verpackungen einbezogen worden seien, die infolge verkürzter Angaben auf der Verpackung/dem Etikett an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden dürften. Der Berücksichtigung von lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsvorschriften seien enge Grenzen gesetzt, insoweit werde erneut auf § 2 Abs. 3 VerpackG verwiesen. Wenn das auf Basis der Vorschriften und Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes gefundene Ergebnis ohne Berücksichtigung der lebensmittelrechtlichen Zielsetzung nicht aufrechterhalten werden könne, weil es zu rechtlich nicht tragbaren Ergebnissen führe, sei eine andere Behandlung aufgrund der lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung zulässig. Dieser Grundsatz werde auch in Ziffer 8.4 des Leitfadens zum Katalog, der Ausnahmen im Sinne der Gesetzesbegründung aufgrund eines – objektiv – vorbestimmten Vertriebswegs für bestimmte „industrielle“ Verpackungen wegen deren lebensmittelrechtlicher Kennzeichnung vorsehe, bestätigt. Für eine lebensmittelrechtliche Kennzeichnung, die den Kreis der zu beliefernden privaten Endverbraucher lediglich einschränke, d.h. Privathaushalte als Anfallstellen ausschlieÙe, komme diese Ausnahme aber nicht zum Tragen. § 3 Abs. 8 VerpackG sehe gerade keine Unterscheidung zwischen den unterschiedlichen privaten Endverbrauchern nach § 3 Abs. 11 VerpackG, den Privathaushalten und den diesen vergleichbaren Anfallstellen vor. Auch die von der Klägerin geschilderten Charakteristika (Viskosität, starke Würzigkeit) hinsichtlich des von ihr vertriebenen Produkts der Bezeichnung „Salatmayonnaise 50%“ seien für die Einordnungsentscheidung nicht von Belang. Denn durch die Verwendung einer verkehrsüblichen Bezeichnung sei vielmehr davon auszugehen, dass der Salatmayonnaise-Eimer tatsächlich „Salatmayonnaise 50 %“ und damit eine Form der Mayonnaise mit spezifischem Fettgehalt enthalte, eine mengenmäßige Begrenzung von Verdickungs- bzw. Würzmitteln enthielten die einschlägigen Leitsätze – wie im Widerspruchsbescheid bereits dargelegt – gerade nicht. Auch sei lebensmittelrechtlich die Möglichkeit des Vertriebs des vorverpackten Lebensmittels an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegungen gegeben. Voraussetzung sei allein, dass die Verpackung selbst nicht zur Abgabe an Verbraucher bestimmt sei. Art. 8 Abs. 7 Unterabsatz 2 LMIV bzw. § 5 Absatz 5 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 6 bis 8 LMIDV sähen lediglich vor, dass bei einer Abgabe an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmte Mindestangaben auf der Außenverpackung aufgebracht sein müssten, und zwar exakt die vier Angaben, die sich auf dem Salatmayonnaise-Eimer befänden und die – anders als die Klägerin meine – auch zum Mindesthaltbarkeitsdatum bzw. zu den Lagerungsbedingungen ausreichend erfasst seien. Schließlich führe auch die Farbgebung und Aufmachung des Salatmayonnaise-Eimers zu keiner abweichenden rechtlichen Einschät-

zung, da bereits eine Vielzahl an Herstellern ab Füllgrößen von 5 kg auf Verpackungen von Polypropylen ausweiche.

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 erstrecke 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.

Soweit die Klägerin beanstande, dass sie das der Gesamtmarktbeurteilung 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 Gesamtmarktbeurteilung, die in Form der Produktblätter, aus denen der Katalog bestehe, von ihr auf Plausibilität geprüft würden, 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.

Mit Schriftsatz vom 08.01.2025 führt die Klägerin dazu aus: Die Beklagte lege den unbestimmten Rechtsbegriff „typischerweise“ in § 3 Abs. 8 VerpackG weiterhin fehlerhaft aus. Die von ihr vorgenommene Typisierung sei mit den Vorgaben der genannten Norm sowie dem Gleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbaren. Nach dem Willen des Gesetzgebers (BT-Drs. 18/11274, S. 51) sei auch weiterhin auf die tatsächliche Anfallstelle der jeweiligen, d.h. der konkreten bzw. individuellen Verpackung abzustellen, aber eben auch die objektivierte Verkehrsanschauung maßgebend. Die Norm schaffe damit ein Differenzierungspotential dahingehend, dass die jeweilige, d.h. die konkrete Verpackung nur dann systembeteiligungspflichtig sei, wenn diese charakteristischer-

weise bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallt. Daher könne unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG eine Verpackung eines Herstellers, welche aufgrund ihres Vertriebs- und Entsorgungsweges regelmäßig bei einem privaten Endverbraucher anfallt, nicht mit einer Verpackung vergleichbar sein, welche aufgrund ihres Vertriebs- und Entsorgungsweges regelmäßig nicht bei einem privaten Endverbraucher als Abfall anfallt. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben sei § 3 Abs. 8 VerpackG so zu verstehen, sodass sich eine gemeinsame Rechtsfolge für derart unterschiedliche Verpackungen verbiete. Die Verwaltungspraxis der Beklagten auf Grundlage des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen sei daher rechtswidrig, da die dem Katalog zugrunde liegende objektiv-typisierende Gesamtmarktbeurteilung als Form der Typisierung einen nicht gerechtfertigten Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstelle und zudem gegen die sich aus § 3 Abs. 8 VerpackG ergebende Differenzierungsvorgabe im Hinblick auf die Anfallstelle verstoße sowie schließlich zu einem Eingriff in die ihr durch Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG garantierten Freiheiten führe. Die von der Beklagten angeführten Notwendigkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen für die objektiv-typisierende Gesamtmarktbeurteilung überzeugten nicht und seien auch nicht unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung bzw. der Praktikabilität zu rechtfertigen. Sie sei auch nicht gerechtfertigt, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen im bundesdeutschen Markt sicherzustellen (wird weiter ausgeführt). Auch die historische Auslegung der Beklagten zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG sei mit dem Willen des Gesetzgebers nicht vereinbar. Soweit die Beklagte im Hinblick auf Sinn und Zweck der genannten Normen ausführe, dass im Antragsverfahren eine Prognose bzw. eine ex-ante-Betrachtung vorzunehmen sei, seien diese Ausführungen obsolet, da auch sie keine ex-post-Betrachtung vornehme; 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 anfallt. Die Bestrebung der Beklagten, möglichst viele Verpackungen als systembeteiligungspflichtig einzuordnen, ohne sich mit den individuellen Aspekten des Einzelfalles zu beschäftigen, sei sachlich nicht gerechtfertigt, insbesondere soweit hier maßgeblich auf das Kriterium der Füllgröße der Verpackungen abgestellt werde. Die Ausführungen der GVM im Rahmen der Methoden zur Erarbeitung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen unter Gliederungspunkt 6.2 (Stand: 16.04.2019, S. 60) zeigten, dass ausschlaggebend für die Anknüpfung an die Füllgröße ausschließlich Vorgaben der Beklagten gewesen seien, jedoch nicht fachliche Gründe oder gesonderte Erkenntnisse der GVM. Überdies seien sehr hohe Füllgrößengrenzen festgesetzt worden. Eine Überprüfungsmöglichkeit des vermeintlich zugrundeliegenden Daten- und Zahlenmaterials bestehe nicht. Wie bereits ausgeführt, führe die Einordnungsentscheidung der Beklag-

ten zu einer ungerechtfertigten Doppelbelastung der Klägerin. Da sie ihr Produkt nur an Industriebetriebe, die nicht als gleichgestellte Anfallstellen gewertet würden, liefere, seien die dort anfallenden Verpackungen auch nicht über das flächendeckende Rücknahmesystem in Form der gelben Tonne zu entsorgen, denn § 14 Abs. 1 Satz 3 VerpackG begrenze den Tätigkeitsbereich der dualen Systeme ausdrücklich auf Abfälle privater Verbraucher oder einer diesen gleichgestellten Anfallstelle. Daher nehme sie ihre Verpackungen in Wahrnehmung ihrer Produktverantwortung zurück, sodass es zu der von ihr bereits beschriebenen Doppelbelastung komme.

Ferner 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 Einzelfalls zu betrachten seien und es nicht auf eine bestimmte prozentuale Obergrenze ankomme.

Auch sei die Datengrundlage des Katalogs der GVM mangels Vorlage nicht überprüfbar. Die Beklagte behaupte zwar, dass ihr die Analyseergebnisse der Gesamtmarktbeurteilung unmittelbar als Produktblätter, aus denen der Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen bestehe, durch die GVM zur Verfügung gestellt worden seien, auch habe sie diese auf Plausibilität geprüft. Andererseits führe die Beklagte aus, dass ihr über den Katalog und den Leitfaden hinaus keinerlei separat gespeicherten Untersuchungsergebnisse, Gutachten oder Studien der GVM mit den im Rahmen der Gesamtmarktbeurteilung erhobenen Zahlen und Daten zur Verfügung stünden. Dies sei widersprüchlich und lasse den Verdacht aufkommen, dass weder die Beklagte – im Wege einer Plausibilitätsprüfung – die Ergebnisse überprüft habe noch letztlich das Gericht – mangels Vorlage der entsprechenden Unterlagen – die Untersuchungsergebnisse überprüfen könne. Die Beklagte verstoße durch ihre Weigerungshaltung, die Datengrundlagen zur Verfügung zu stellen, gegen § 99 Abs. 1 VwGO.

Die Eignung der verwendeten Datenbank für die Erstellung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen werde jedenfalls angezweifelt, zumal der jeweils individuelle Vertriebsweg als Abgrenzungskriterium nicht berücksichtigt worden sei. Soweit die Beklagte schließlich ausführe, dass es sich bei dem Inhalt der streitgegenständlichen Verpackung um eine handelsübliche Mayonnaise handle und die angeführten Besonderheiten des Produkts der Klägerin damit ausblende, sei dies rechtsfehlerhaft; denn der Inhalt einer Verpackung determiniere den Vertriebsweg des Produkts bzw. deren Verpackung; ein Vertrieb an private Endverbraucher oder diesen gleichgestellte Anfallstellen scheidet danach praktisch aus. Auch die äußere Gestaltung der Verpackung sowie die Tatsache, dass die Salatmayonnaise immer in Verkaufseinheiten von ■ Eimern mit je 9 kg auf einer Palette an industrielle Weiterverarbeiter vertrieben



Beweisaufnahme wird auf das Sitzungsprotokoll – auch des Verfahrens 7 A 157/23 – verwiesen.

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 den konkreten Prüfgegenstand als systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG einordnet, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, 5 Satz 1 VwGO). Sie hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass der Prüfgegenstand nicht der Systembeteiligungspflicht unterfällt.

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 Urteile der Kammer vom

03.12.2024 - 7 A 151/24 – sowie - 7 A 152/24 -, derzeit n.v.) – vorliegend unstreitig erfüllt.

Die Kammer ist nach Auslegung des Verpackungsgesetzes und dem Ergebnis der Beweisaufnahme davon überzeugt, dass der streitgegenständliche Prüfgegenstand – hierunter versteht die Kammer entsprechend dem Antrag der Klägerin „einen Eimer aus Polypropylen mit Deckel und Henkel zur Befüllung mit 9 kg Salatmayonnaise“ – nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt. 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 definiert. Dies sind nicht nur private Haushaltungen, sondern auch diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbare Anfallstellen (Satz 1). Diese 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 unten). 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 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 gleichgestellte 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 auch 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, der streitgegenständliche Prüfgegenstand falle *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, erhebliche 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 anfielen, 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 in eine gewerbliche Menge sei insofern nicht zulässig. Zulässig sei es hingegen, ein Produkt in zwei unterschiedlichen Verpackungen zu vertreiben, von de-

nen 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 gilt, durch die Wahl des Adverbs „typischerweise“ allerdings die allgemeine Verkehrsauffassung maßgeblich sein soll. 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 zwar 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 des Weiteren klar, dass es darauf ankomme, 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. Da-

bei 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 wird. 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. Auch soll es seit der Einführung des Verpackungsgesetzes der Hersteller gerade nicht selbst in der Hand haben, über die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung durch bestimmte Dispositionen zu entscheiden. Daher kann auch durch die Einrichtung eines herstellereigenen Rücknahmesystems der „Abfallanfall“ nicht verlagert werden. 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 somit 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. Die 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 systembeteili-

gungspflichtige 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](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-objektiv 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 Entledigung“ (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. Auf der einen Seite meint die Klägerin, 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, somit gerade nicht auf allgemeingültige Kriterien abstellt.

Ein derartiges Normverständnis folgt nach Auffassung der Kammer weder aus dem Gesetz noch erscheint es ansatzweise praktisch umsetzbar.

c.

An dieser Vorgehensweise/diesem Verständnis 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. Der Gesetzgeber nennt in der Gesetzesbegründung als maßgebliche Kriterien u.a. 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 einer 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 bereits genannte 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 den hiesigen Prüfgegenstand anhand des Kriteriums der Füllgröße als nicht systembeteiligungspflichtig bzw. systembeteiligungspflichtig ab. Gerade in Fällen, in denen ein und dasselbe Produkt in unterschiedlich großen Verpackungen in Verkehr gebracht wird 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 folgend kommt die Beklagte zu dem Ergebnis, dass der streitgegenständliche mit 9 kg Salatmayonnaise befüllte Eimer typischerweise beim privaten Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 11 VerpackG, den nach Satz 2 vergleichbaren Anfallstellen anfällt, da die entsprechende Grenzfüllgröße bei Verkaufs- und Umverpackungen von Ketchup, Senf und Mayonnaise bei einschließlich 22 kg 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. ungerichteten 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. Für systembeteiligungspflichtige Verpackungen hat sich die Klägerin gemäß § 7 Abs. 1 VerpackG an einem oder mehreren flächendeckenden Systemen zu beteiligen. Sofern sie ausführt, dass die von ihr in Verkehr gebrachten Eimer sämtlich nicht über das Duale System entsorgt würden, da sie ihr Produkt allein an industrielle Weiterverarbeiter liefere, führt dieser Einwand nicht zum Erfolg. Denn zum einen ist für die Systembeteiligungspflicht - wie bereits ausgeführt - nicht die herstellereigene Auffassung maßgeblich, zum anderen stellt das Lizenzentgelt kein Entgelt für eine konkrete Entsorgung dar. Vielmehr wird durch das Lizenzentgelt, welches der Hersteller an ein System zu zahlen hat, die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Systems eröffnet. 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). 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 Ermächtigunggrundlage 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 - 1 BvR 520/83 -, juris Rn. 41). Die in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung - insbesondere im Steuer-, Ausbildungsförderungs-, Sozial- oder öffentlichen Dienstrecht sowie weiteren Bereichen der Massenverwaltung - anerkannte Möglichkeit des Gesetzgebers, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden (vgl. jüngst BVerfG, Beschluss vom 15.04.2024 - 1 BvR 2076/23 -, wolters-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.). 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. BVerfG, 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 Entscheidung im Bereich der Massenverwaltung handelt (vgl. dazu auch Ziffer 1.4.3 des Leitfadens zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, Stand Juli 2023) und die vorgenannten Grundsätze somit 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. 169ff). 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 „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 9), S. 55). Die damit einhergehende Abkehr von der vollumfänglichen Einzelfallprüfung hin zur Typisierung dürfte zugunsten des anerkannten Ziels der Praktikabilität vorliegend grundsätzlich hinzunehmen sein. 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 atypi-

schen Sonderfall orientiert hat. Dagegen spricht schon die im Einzelnen erläuterte Methodik (dazu sogleich). 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 beruhen (vgl. statt vieler BayVGH, 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 im 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 her-

vor, 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 Marktteilnehmern 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 benannter 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 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 (Bsp. S. 56 für die Füllgröße von Ketchup, Senf, Mayonnaise u.a. Feinkost). Sofern nicht an eine Grenzfüllgröße angeknüpft werden konnte, so z.B. bei Stückgütern, 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 allg. 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 sogenanntes 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 Marktmenge 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 ■■■■■■■■■■■■ und maßgeblich beteiligt an der Entwicklung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, gestellt, der diese sämtlich nachvollziehbar zu beantworten vermochte.

Soweit die Klägerin die im Produktblatt (Nr. 02-120-0090) in der Produktgruppe „Sonstige Lebensmittel“ für Ketchup, Senf und Mayonnaise gewählte Grenzfüllgröße von 22 kg in Zweifel zieht, hat der Zeuge [REDACTED] für die Kammer plausibel und nachvollziehbar erläutert, dass die typischerweise im Markt existenten Füllgrößen für sog. „Eimerware“ im Feinkostbereich bei 5, 10, 15 und 20 kg liegen. Es habe dafür eine Vielzahl an vergleichbaren Anfallstellen gegeben, die den gesamten Bereich der Speisegastro- nomie, insbesondere Großküchen, Hotels sowie sonstige Beherbergungsstätten ab- deckten. Eine Häufung sei dabei im Bereich zwischen 5 bis 15 kg aufgetreten, die be- deutendste Füllgröße habe bei 10 kg gelegen, davon seien jedoch die privaten Haus- halte ausgenommen. Alles, was oberhalb der Grenzfüllgröße von 22 kg liege, falle typi- scherweise bei industriellen Verarbeitern an und damit nicht mehr bei privaten Endver- brauchern im Sinne des § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG. Die Grenzfüllgröße von 22 kg sei gewählt worden, da sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Katalogblätter noch eine Importware von 20 kg auf dem Markt befunden habe. Da man habe vermeiden wollen, dass Inverkehrbringer durch eine geringe Änderung ihrer Behältnisse „sich über die Grenze schieben“, habe man einen entsprechenden Zuschlag gewählt. Diese Ausfüh- rungen des Zeugen finden sich entsprechend auch auf S. 55 des Methodenberichts wieder: Danach folgt der gewählte Zuschlag aus dem Missbrauchspotenzial, welches angenommen werde, wenn die festgelegte Grenzfüllgröße sehr nahe an der marktübli- chen bzw. relevanten Füllgröße liege. Unabhängig davon, ob die Kammer den konkret gewählten Zuschlag von 2 kg auf die tatsächlich am Markt eingebrachten Verpackun- gen mit einer Füllgröße von bis zu 20 kg, die mehrheitlich bei privaten Endverbrau- chern anfallen, vorliegend nachvollziehen kann, führt die Erläuterung durch den Zeu- gen [REDACTED] jedenfalls dazu, dass die Kammer jedenfalls ohne Weiteres nachvollzie- hen kann, dass der streitgegenständliche Eimer mit 9 kg Mayonnaise als systembeteili- gungspflichtig eingestuft worden ist. Denn der Zeuge vermochte nachvollziehbar zu er- läutern, dass die bedeutendste Füllgröße im Bereich Feinkost bei 10 kg liege, die (mehrheitlich) im Bereich der vergleichbaren Anfallstellen anfalle. Im Übrigen scheint die gewählte Grenzfüllgröße von bis zu 22 kg nach den ausgeführten Erläuterungen – anders als die Klägerin meint – jedenfalls „nicht völlig aus der Luft gegriffen“. In Ergän- zung zu seinen Ausführungen im Verfahren 7 A 157/23, in denen der Zeuge für die Kammer nachvollziehbar erläutert hat, wie die GVM bei Bestimmung des Abfallanfalls, insbesondere im Hinblick auf die Frage „mehrheitlich“ und das sogenannte Mengenkri- terium vorgegangen ist und die breite, der Beurteilung zugrundeliegende Datenstruktur dargestellt hat (im Einzelnen wird insoweit auf die Ausführungen der Kammer im eben- falls am heutigen Tag ergangenen Urteil im genannten Verfahren Bezug genommen), hat der Zeuge auch hier ausführlich erklärt, dass Datengrundlage für die Erstellung des einheitlichen Katalogblatts für Mayonnaise, Ketchup und Senf auch die „Eimerstudie“

aus dem Jahr 2023 gewesen sei, die ein großer Packmittelhersteller in Auftrag gegeben habe, dessen Daten der GVM zugänglich gemacht worden seien. Im Rahmen dieser Studie habe man Eimer-Abfüllungen den „Top 25 Herstellern“ im Feinkostbereich zuordnen können. Die Datengrundlage sei im Feinkostbereich auch besonders valide, da es im Bereich Lebensmittel – anders als in anderen Bereichen – zahlreiche Anfallstellen gebe, deren Daten ausgewertet worden seien. Bei der Gesamtwürdigung der Ergebnisse sei keine Unterscheidung danach vorgenommen worden, ob die in Verkehr gebrachten Produkte ausreichend lebensmittelrechtlich gekennzeichnet gewesen seien. Man habe jedenfalls eindeutig feststellen können, dass die Gebinde der in Frage stehenden Produktgruppe überwiegend in den vergleichbaren Anfallstellen angefallen seien. Das Gericht hat keinen Anlass an diesen Ausführungen zu zweifeln, zumal der Zeuge bereits im Verfahren 7 A 157/23 nicht nur die Datengrundlagen des Methodenberichts umfassend erläutert, sondern auch den Prozess der Qualitätskontrolle einschließlich des Konsultationsverfahrens hinreichend erklärt hat. Im vorliegenden Verfahren hat er zudem deutlich gemacht, dass auch aktuelle Entwicklungen, z.B. das derzeitige Bäckerei-Sterben, in den Blick genommen werden, somit etwaige Aktualisierungen am Markt beobachtet und erfasst werden. 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. Soweit die Klägerin auch im vorliegenden Verfahren ein „strukturelles Defizit“ des Kataloges darin sieht, dass die Datenbank „Marktmenge Verpackungen“ nicht systematisch die Vertriebschiene erfasst, hat die Kammer bereits im Verfahren 7 A 157/23 ausgeführt, dass sie diese Bedenken angesichts der Erläuterungen des Zeugen ██████ zum Methodenbericht gerade im Bereich Nahrungsmittel nicht teilt, sodass auf die dortigen Gründe Bezug genommen wird. Überdies bestehen aus Sicht der Kammer aus rechtlichen Gründen keine 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 den jeweiligen Vertriebsweg 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 Beklagte hierauf bei Abfassung ihrer Verwaltungsvorschriften festzulegen.

cc.

Soweit die Klägerin schließlich darauf verweist, das im Prüfgegenstand enthaltene Produkt mit der gewählten Bezeichnung „Salatmayonnaise 50 %“ stimme nicht mit dem im Katalog unter der Produktnummer 02-120-0090 u.a. aufgeführten Produkt „Mayonnaise“ überein, da es bereits aufgrund seiner besonderen Viskosität bzw. Würzigkeit hiervon abweiche, kann sie damit nicht durchdringen. Nach Art. 17 der europäischen Lebensmittel-Informationsverordnung (EU) Nr. 169/2100 (LMIV) wird ein Lebensmittel mit einer rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung, bei Fehlen einer solchen mit einer verkehrsüblichen Bezeichnung oder, falls eine solche fehlt, mit einer beschreibenden Bezeichnung bezeichnet. Bei einem Produkt mit der Bezeichnung „Mayonnaise“ handelt es sich um eine verkehrsübliche Bezeichnung (vgl. Meisterernst in: Sosnitzer/Meisterernst, Lebensmittelrecht, Stand: August 2024, Art. 17 LMIV Rn. 31) für ein Produkt, das aus Speiseöl pflanzlicher Herkunft und daneben aus Hühnereigelb besteht (vgl. die Leitsätze des deutschen Lebensmittelbuchs gemäß § 15 LFGB sowie die Richtlinie für Mayonnaise, Salatmayonnaise und Remoulade des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., Januar 2019, II. 1.). Daneben kann Salatmayonnaise auch weitere Zutaten wie Verdickungs- und Würzmittel enthalten, denn für ein Produkt mit der Bezeichnung „Salatmayonnaise“ gibt es keine mengenmäßige Begrenzung nach den einschlägigen Leitsätzen, sodass die von der Klägerin geschilderten Charakteristika (hohe Viskosität und Würzigkeit) für die Klassifizierung als Salatmayonnaise nicht relevant sind, somit der Prüfgegenstand eine Form der Mayonnaise mit spezifischem Fettgehalt (50 %) enthält. Besonderheiten, die eine Zuordnung in die Produktgruppe „Sonstige Lebensmittel“ zur genannten Produktnummer des Katalogs verbieten, sind damit nicht gegeben.

dd.

Sofern die Klägerin im Übrigen 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 entsprechen-

den 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 Beweislastentscheidung. 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.

Auch die lebensmittelrechtliche Kennzeichnung des Prüfgegenstandes steht – anders als die Klägerin annimmt - der verpackungsrechtlichen Einordnungsentscheidung nicht entgegen. Insbesondere besteht für den befüllten Prüfgegenstand kein Verkehrsverbot nach § 5 Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV) i.V.m. § 2 Abs. 3 VerpackG.

Grundsätzlich hat ein Lebensmittel, das für die Lieferung an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt ist, bestimmte verpflichtende Informationen nach Maßgabe der Art. 9 und 10 Verordnung (EU) 1169/2011 – Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) zu enthalten. Bei sog. „vorverpackten Lebensmitteln“ im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Buchst. e) LMIV sind die verpflichtenden Informationen über Lebensmittel grundsätzlich direkt auf der Verpackung oder auf einem an der Verpackung befestigten Etikett anzubringen (Art. 12 Abs. 2 LMIV). Ein vorverpacktes Lebensmittel ist nach der Legaldefinition „jede Verkaufseinheit, die als solche an den Endverbraucher und an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden soll und die aus einem Lebensmittel und der Verpackung besteht, in die das Lebensmittel vor dem Feilbieten verpackt worden ist, gleichviel, ob die Verpackung es ganz oder teilweise umschließt, jedoch auf solche Weise, dass der Inhalt nicht verändert

werden kann, ohne dass die Verpackung geöffnet werden muss oder eine Veränderung erfährt; (...). „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ sind nach der Definition in Art. 2 Abs. 1 Buchst. d) LMIV „Einrichtungen jeder Art (...) wie Restaurants, Kantinen, Schulen, Krankenhäuser oder Catering-Unternehmen, in denen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Lebensmittel für den unmittelbaren Verzehr durch den Endverbraucher zubereitet werden“. Damit sind Anbieter der Gemeinschaftsverpflegung auch vergleichbare Anfallstellen im Sinne von § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG. Bei dem Prüfgegenstand, dem mit „Salatmayonnaise 50 %“ befüllten Eimer, handelt es sich – dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig – um ein vorverpacktes Lebensmittel im zitierten Sinne, da er an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 d) LMIV in Verkehr gebracht werden darf. Zwar finden sich auf dem am Prüfgegenstand befindlichen Etikett lediglich Angaben zum Inhalt (Salatmayonnaise 50 %), Angaben zum Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD „Datum“), zu den Lagerungsbedingungen (max. 7°C) sowie zum Firmennamen und zur Anschrift der Klägerin, sodass nicht sämtliche verpflichtenden Mindestangaben nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) bis l) LMIV aufgeführt sind. Allerdings lässt Art. 8 Abs. 7 UA 1 Buchst. b) LMIV für die Abgabe von vorverpackten Lebensmitteln an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung Ausnahmen von diesen Pflichtangaben zu, wenn die vorverpackten Lebensmittel für die Abgabe an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind, um dort zubereitet, verarbeitet, aufgeteilt oder geschnitten zu werden. Dabei ist bei der Beurteilung maßgeblich, mit welcher Zweckbestimmung die betreffenden Lebensmittel geliefert werden. In diesem Fall ist es ausreichend, wenn die verpflichtenden Informationen nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a) bis l) LMIV nur in den Handlungspapieren bereitgestellt werden (vgl. Meisterernst in: Sosnitzer/Meisterernst, Lebensmittelrecht, Stand: August 2024, Art. 8 LMIV Rn. 66).

Art. 8 Abs. 7 UA 2 LMIV enthält jedoch eine Rückausnahme, nach der vier Mindestangaben nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a), f), g) und h) LMIV – dies sind das Mindesthaltbarkeitsdatum, Aufbewahrungs- und Verwendungsanweisungen sowie der Name/die Firma und die Anschrift des Lebensmittelunternehmens – in den Anwendungsfällen des Art. 8 Abs. 7 UA 1 LMIV auf *Außenverpackungen* angegeben werden müssen. Der Begriff „Außenverpackung“ ist nicht in der LMIV gesetzlich definiert. Hierunter ist eine dergestalt Umhüllung von vorverpackten Lebensmitteln zu verstehen, dass die Wahrnehmung der Informationen in der Kennzeichnung des vorverpackten Lebensmittels verhindert wird (vgl. Meisterernst, a.a.O. Art. 8 LMIV Rn. 68). Somit umschließt die Außenverpackung die vorverpackten Lebensmittel derart, dass die auf der Vorverpackung vorhandenen Informationen verdeckt werden und daher nicht wahrgenommen werden können. Gibt es keine Außenverpackung, müssen sich bei den Fallgruppen des Art. 8

Abs. 7 UA 1 LMIV die Pflichtangaben des Art. 8 Abs. 1 UA 2 LMIV nicht zwingend auf dem vorverpackten Lebensmittel selbst befinden. In diesem Falle würde – bei einer am Wortlaut orientierten Auslegung – die Bereitstellung sämtlicher Pflichtangaben nur in den Handelspapieren ausreichen (vgl. auch Voit/Grube, Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV, 2. Aufl. 2016 Rn. 67). Orientiert man sich hingegen am Sinn und Zweck der LMIV, dem Verbraucherschutz und dass bestimmte Mindestinformationen auch auf einer Vorstufe vor Abgabe an den Endverbraucher – vor allem wie hier in Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung vor Weiterverarbeitung – von außen unbedingt lesbar sein müssen (vgl. dazu auch; Voit/ Grube, a.a.O., Art. 8 Rn. 66), so kommt man bei einer derartigen Lesart des Art. 8 Abs. 7 UA 2 LMIV dazu, dass auch beim Fehlen einer sog. Außenverpackung die Mindestangaben des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a), f), g) und h) LMIV auf dem jeweiligen Produkt, somit dem streitgegenständlichen Prüfgegenstand selbst - entsprechend Art. 12 Abs. 2 LMIV - vorhanden sein müssen. Da das Verpackungsrecht selbst die Begriffe „Außenverpackung“ bzw. „vorverpacktes Lebensmittel“ nicht kennt, zudem die Beteiligten davon ausgehen, dass jedenfalls die in § 8 Abs. 7 UA 2 LMIV geforderten Mindestangaben auf der streitgegenständlichen Verpackung vorhanden sein müssen, legt auch die Kammer für die Frage der ordnungsgemäßen lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung des Prüfgegenstandes diese Auslegung zugrunde. Danach weist das Etikett des klägerischen Prüfgegenstandes die erforderlichen vier Mindestangaben nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a), f), g) und h) LMIV aus: Es wird zunächst das Lebensmittel zutreffend als „Salatmayonnaise 50 %“ bezeichnet (s. oben unter cc). Auch die Angaben zum Mindesthaltbarkeitsdatum sowie zu den Aufbewahrungsbedingungen stehen entgegen der Auffassung der Klägerin mit Art. 24 bzw. 25 LMIV in Einklang. Die Verwendung der Abkürzung „MHD“ führt nicht dazu, dass kein ordnungsgemäßes Mindesthaltbarkeitsdatum angegeben ist. Zwar wird in der Literatur empfohlen, die Abkürzung „MHD“ nicht zu verwenden (vgl. Voit/Grube, a.a.O., Art. 24 Rn. 31ff). Allerdings ist die Kammer der Auffassung, dass die Abkürzung „allgemein gebräuchlich und bekannt“ für den Begriff „Mindesthaltbarkeitsdatum“ ist (ebenso: LG Essen, Urteil vom 23.11.2005 - 41 O 123/05 -, BeckRS 2009, 27311). Entscheidend ist vielmehr, dass eine unverschlüsselte Angabe des Datums – so wie vorliegend – erfolgt. Auch der Firmenname sowie die Anschrift des Lebensmittelunternehmers sind als weitere Mindestangaben ausgewiesen. Damit entsprechen die auf dem Etikett des Prüfgegenstandes enthaltenen Mindestangaben den lebensmittelrechtlichen Vorgaben des Art. 8 Abs. 7 UA 2 LMIV. Infolgedessen findet Ziffer 8.4 des Leitfadens zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, der sich mit „nicht gekennzeichneten Primärverpackungen“ befasst und diese von der Systembeteiligungspflicht ausnimmt, keine Anwendung. Davon werden lediglich Verpackungen erfasst, die überhaupt nicht mit einer für eine Abgabe an private Endverbraucher ausrei-

chenden Lebensmittelkennzeichnung versehen sind, daher infolge der lebensmittelrechtlichen Vorgaben typischerweise auch nicht beim privaten Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 11 VerpackG anfallen können. Damit belegt die Kennzeichnung der streitigen Eimer mit den genannten Mindestkennzeichnungen, dass auch die konkreten Prüfgegenstände jedenfalls bei vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 Satz 2 VerpackG bzw. Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung i.S.d. Lebensmittelrechts als Abfall anfallen können.

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

1. Bei der mit Feststellungsbescheid vom 14.01.2021 getroffenen Einordnungsentscheidung der Beklagten handelt es sich um eine sachbezogene Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG (vgl. so 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 rechtserhebliche 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 in konkret-individueller Form als auch ein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG als sachbezogene Entscheidung ergehen.

Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber die Handlungsform der Allgemeinverfügung beim Erlass einer Entscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG ausschließen wollte, ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien (BR-Drs. 18/112724, S. 54) nicht. Soweit der Gesetzgeber darin ausführt, dass die Zentrale Stelle zukünftig auch konkrete Auslegungsfragen zum Verpackungsgesetz, zum Beispiel über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig, *im Einzelfall* bundeseinheitlich klären kann, folgt daraus nicht, dass damit eine Beschränkung auf (personenbezogene) Verwaltungsakte als konkret-individuelle Regelungen erfolgen sollte. 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. sowie 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.

a.

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 sollte Untunlichkeit vorliegen, wenn der Kreis der Betroffenen nicht von vornherein feststellbar ist oder bei sog. adressatenlosen Verwaltungsakten (BT-Drs. 7/910, 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 Erlass einer Einordnung des zur Prüfung gestellten Salatmayonnaise-Eimers bei der Beklagten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestellt. Allerdings hat die Entscheidung der Beklagten – wie unter 1. ausgeführt – nicht nur Auswirkungen für die Klägerin als Herstellerin, sondern vielmehr für sämtliche mit dem jeweiligen Prüfgegenstand befasste Personen. Da dieser Kreis der Beklagten bei Erlass ihrer Einordnungsentscheidung weder bekannt noch für sie erkennbar war, ist von einer Untunlichkeit im Sinne

des § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG 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.).

b.

Der Wortlaut des § 41 Abs. 4 VwVfG schließt nicht aus, dass die vorgesehene öffentliche Bekanntmachung nur elektronisch im Internet erfolgt. Da positive Regelungen zur „ortsüblichen Bekanntmachungspraxis“ der Beklagten fehlen, sind hier die Gepflogenheiten (Praxis) am Sitz der Beklagten, die die Bekanntgabe selbst vornimmt, maßgeblich (vgl. auch Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 160). 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 entspricht es der üblichen Veröffentlichungspraxis der Beklagten, ihre Einordnungsentscheidungen auch im Internet zu veröffentlichen.

III.

Letztlich bleibt auch der Hilfsantrag erfolglos.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Schwärzung ihrer sämtlichen Namens- und Firmenfragmente im 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 hier die Klägerin als GmbH – 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 vielmehr 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, im Fall der Klägerin für ihre Tätigkeit in der Lebensmittelbranche bzw. der Lebensmittelindustrie, sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.6.2007 - 1 BvR 1550/03 -, BVerfGE 118, 168-211, 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, denn es sind weder Betriebs- noch Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht worden. 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 der streitgegenständliche Prüfgegenstand systembeteiligungspflichtig ist, den „guten Ruf“ der Klägerin in der Lebensmittelbranche 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 Löschungsanspruch kann die Klägerin auch nicht aus der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) geltend machen, denn in 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 (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,

einulegen. 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 (§ 55 d Satz 1 VwGO – aktive Nutzungspflicht –). Gleiches gilt für die vorstehend bezeichneten vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55 a Absatz 4 Nummer 2 VwGO zur Verfügung steht. Die elektronische Form muss den Anforderungen aus § 55 a 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.



