Verwaltungsgericht Osnabrück

Im Namen des Volkes

Urteil

7 A 164/23

In der Verwaltungsrechtssache

[redacted]

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:
[redacted]

gegen

Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister
vertreten durch den Vorstand,
Öwer de Hase 18, 49074 Osnabrück - 353603/1765038555980 -

– Beklagte –

wegen Verpackungsrecht - Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig

hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 7. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2025 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Schrader, die Richterin am Verwaltungsgericht [redacted], den Richter am Verwaltungsgericht [redacted] sowie die ehrenamtlichen Richter [redacted] und [redacted] für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter entsprechender Aufhebung des Bescheides vom 12.01.2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12.10.2022 ver-

pflichtet, festzustellen, dass der Prüfgegenstand „etikettiertes zylindrisches Behältnis aus Polyethylen [redacted] zur Befüllung mit 60 ml Seifenlösung und Herstellung von Seifenblasen inklusive Schraubverschluss mit integriertem Blasring und Geschicklichkeitsspiel keine systembeteiligungspflichtige Verpackung ist.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

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

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die verpackungsrechtliche Systembeteiligungspflicht des von der Klägerin hergestellten und in Verkehr gebrachten Behältnisses zur Befüllung mit Seifenblasenlösung einschließlich Schraubverschluss mit integriertem Blasring nebst Geschicklichkeitsspiel.

Die Klägerin mit Sitz in [redacted] vertreibt ihre Waren auch in Deutschland. Unter dem 30.06.2021, eingegangen bei der Beklagten am 06.07.2021, ergänzt durch Einsendung eines Musters und weitere Angaben (vgl. Lichtbilder Bl. 5 ff, Bl. 131 ff Beiakte 001), beantragte sie die Entscheidung über die Einordnung des Behältnisses aus Polyethylen [redacted] zur Befüllung mit 60 ml Seifenlösung zur Herstellung von Seifenblasen zuzüglich Schraubverschluss mit integriertem Blasring und Geschicklichkeitsspiel als systembeteiligungspflichtig im Sinne des Verpackungsgesetzes (VerpackG). In ihrem Antrag führte sie aus, sie stufe die von ihr hergestellten und mit Cartoon-Themen bedruckten Produkte als Spielzeug und nicht als bloße Verpackung ein, da der Verschluss eine Spielfunktion habe: Bei dem darin befindlichen Spiel [redacted] handele es sich um ein Hand-Auge-Geschicklichkeitsspiel für Kinder im Alter bis zu 36 Monaten. Nach dem Entleeren der Seifenblasenlösung werde das Behältnis zum Spiel, bei dem es darum gehe, den kleinen Ball entlang einer Bahn zu schieben und ihn in die Mitte zu bringen, ohne dass er aus der Bahn falle. Überdies könne das Behältnis mit der in Nachfüllpackungen

von 0,5 und 1 Liter Größe befindlichen Flüssigkeit nachgefüllt werden. Als Verpackung betrachte sie nur den Sicherheitsverschluss, der das Öffnen und die Handhabung verhindere und der nach dem Öffnen entsorgt werde. Nach dem Öffnen und dem Entfernen des Siegels sei das Produkt unmittelbar in seiner primären Spielfunktion (Seifenblasen herstellen) nutzbar, während die sekundäre Spielfunktion [redacted] bereits ohne Entfernen des Siegels zur Verfügung stehe. Die Kosten des Produkts lägen für den Verbraucher zwischen [redacted]. An den Groß- oder Einzelhändler werde es für [redacted] verkauft (vgl. Bl. 131 ff Beiakte 001).

Mit Bescheid vom 12.01.2022 erließ die Beklagte auf der Grundlage von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG „im Wege der Allgemeinverfügung“ folgenden Feststellungsbescheid:

„Das etikettierte zylindrische Behältnis aus Polyethylen mit den Schriftzügen [redacted] zur Befüllung mit 60 ml Seifenlösung zur Herstellung von Seifenblasen zuzüglich Schraubverschluss mit integriertem Blasring und integriertem Geschicklichkeitsspiel umhüllt mit Kunststofffolie in der Gestaltung gemäß den Abbildungen in der Anlage zu diesem Bescheid ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.“

Zur Begründung führte die Beklagte im Wesentlichen aus, das etikettierte zylindrische Behältnis zur Befüllung mit Seifenlösung mit integriertem Blasring und Geschicklichkeitsspiel (im Folgenden: der Prüfgegenstand) stelle in seiner Gesamtheit eine systembeteiligungspflichtige Verpackung i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG dar. Er sei als Verkaufsverpackung einzuordnen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle. Der Prüfgegenstand sei weder integraler Bestandteil des Produkts Seifenblasenflüssigkeit noch ein eigenständiges weiteres Produkt. Dies begründet sie im Einzelnen wie folgt: Der Prüfgegenstand habe eine Verpackungsfunktion i.S.d. § 3 Abs. 1 VerpackG und weise den erforderlichen Zusammenhang zwischen der gebrauchsfertigen Seifenblasenflüssigkeit als Ware auf. Er stelle auch keinen integralen Bestandteil der Seifenblasenflüssigkeit als Produkt i.S.v. Nr. 1a) der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG dar. Ein „integraler Teil“ in dem Sinne liege nicht schon dann vor, wenn eine Nützlichkeit für die Ware, eine produktspezifische Üblichkeit oder nur eine zeitweise Verbindung bestehe. Um die Ausnahme zu bejahen, müsse vielmehr durch die konkrete Kombination der Komponenten eine Einheit entstehen, die nur in ihrer Gesamtheit dem objektiv angestrebten Zweck gerecht werde. Dies sei hier nicht ersichtlich. Der Prüfgegenstand werde nämlich nicht während der gesamten Lebensdauer der Seifenblasenflüssigkeit zu deren Umschließung benötigt und sei nicht zwingend für die bestimmungsgemäße Nutzung, die Herstellung von Seifenblasen, er-

forderlich. Denn die Flüssigkeit müsse vor der Herstellung der Seifenblasen aus dem Behältnis entnommen werden. Zwar sei der Blasring für die bestimmungsgemäße Nutzung der Seifenblasenflüssigkeit von Relevanz, sein Einsatz sei jedoch nicht zwingend notwendig, da auch andere Gegenstände als Ware angeboten würden, mit deren Hilfe man Seifenblasen erzeugen könne. Allein durch die Funktion des Blasrings werde weder dieser noch das Behältnis, in das er integriert sei, zum Produktbestandteil. Vielmehr teile der Blasring das Schicksal des Behältnisses, in das er integriert sei, als Verpackung. Die Funktion des Geschicklichkeitsspiels sei völlig unabhängig von der Seifenblasenflüssigkeit. Die Seifenblasenflüssigkeit verliere ohne den Prüfgegenstand auch nicht ihren spezifischen Charakter. Der Prüfgegenstand sei zwar typisch für die Herstellung von Seifenblasen aus der Flüssigkeit. Dies genüge jedoch nicht für die Annahme eines integralen Teils. Denn Verpackungen seien regelmäßig produktspezifisch ausgestaltet. Auch fehle es an einer gemeinsamen Bestimmung aller Komponenten. Die Seifenblasenflüssigkeit werde bei bestimmungsgemäßer Nutzung verbraucht, der Prüfgegenstand hingegen – ggf. nach Nachfüllung – entsorgt. Eine Bestimmung für die gemeinsame Verwendung sei üblicherweise nur bei Gebrauchsgütern anzunehmen, die über einen längeren Zeitraum in immer gleicher Art und Weise zum Einsatz kämen. Zwar könne ausnahmsweise auch bei Verbrauchsgütern eine Bestimmung zur gemeinsamen Verwendung angenommen werden. Der Prüfgegenstand müsse dann jedoch bei der spezifischen Art des Verbrauchs eine objektiv so grundlegende Bedeutung haben, dass ohne ihn die gesamte Einheit ihrem angestrebten Zweck nicht gerecht werden würde. Eine besonders aufwendige Verpackungsgestaltung, hier durch das zusätzliche Geschicklichkeitsspiel, könne mit Blick auf die Zielsetzung des Verpackungsgesetzes, die vorrangige Abfallvermeidung, zu keiner Herausnahme aus dem Anwendungsbereich führen. Schließlich habe der Prüfgegenstand keinen eigenständigen Produktnutzen und stelle somit kein eigenständiges Produkt dar. Dagegen spreche schon der Umstand, dass Gegenstände in der hiesigen Gestaltung dem Endverbraucher nicht als solche – unbefüllt – als Produkt angeboten würden.

Dagegen hat die Klägerin am 11.02.2022 Widerspruch eingelegt, den sie mit anwaltlichem Schreiben vom 03.05.2022 wie folgt begründet: Der Prüfgegenstand stelle keine Verpackung dar, sondern sei als Ware zu qualifizieren. Der Bescheid beruhe auf einem unzutreffenden Verständnis des Warenbegriffs. Eine Ware i.S.d. Verpackungsgesetzes sei ein körperlicher Gegenstand, der an den Vertreiber oder Endverbraucher abgegeben werde. Die Ware sei von der Verpackung abzugrenzen. So könne eine Ware nicht zugleich Verpackung sein. Maßgeblich sei die objektive Verkehrsanschauung. Vorliegend werde nach der Verkehrsanschauung nicht lediglich die Seifenflüssigkeit erworben, vielmehr sei der Prüfgegenstand für sein Segment ein typisches Produkt, das übli-

cherweise von Kunden als Spielzeug genutzt werde. Kaufintention sei es, mit dem Produkt Seifenblasen erzeugen zu können, wofür der Blasring benötigt werde. Alle hierfür notwendigen Bestandteile - Seifenflüssigkeit, Blasring und das Gefäß, um beides zu transportieren und dauerhaft aufzubewahren - seien im Produkt selbst vorhanden. Dies zeigten auch eine Internetrecherche sowie entsprechende Kundenrezensionen (wird ausgeführt). Nach der Verkehrsanschauung komme es beim Erwerb eines solchen Produktes nicht bloß darauf an, Seifenblasenflüssigkeit, sondern vielmehr ein Spielzeug zu erwerben, mit dem man Seifenblasen herstellen könne, das transportfähig sei und das wiederverwendet werden könne. Damit seien das Gefäß, der Blasring und der Deckel nicht bloße Verpackung, sondern jedenfalls wesentlicher Bestandteil des Produkts. Auch die Zweckbestimmung, die bereits aus der Produktbeschreibung folge, spreche dafür, dass mit dem Prüfgegenstand ein Spielzeug zur Herstellung von Seifenblasen erworben werde. Dem entsprechend trage das Produkt auch die CE-Zertifizierung i.S.v. Art. 17 der Richtlinie 2009/48/EG über die Sicherheit von Spielzeug. Bezogen auf Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG sei der Prüfgegenstand mit den dort genannten integralen Bestandteilen (z.B. CD-/DVD-Hüllen) vergleichbar. Die Produktteile Gefäß, Blasring und Seifenblasenflüssigkeit seien auch zur gemeinsamen Verwendung bestimmt und würden über die gesamte Lebensdauer zusammen benutzt. Der im Bescheid hervorgehobene Umstand, dass die Flüssigkeit verbraucht, der Behälter jedoch entsorgt werde, treffe auch auf in der Anlage 1 genannte Gegenstände, die nicht als Verpackung gelten würden, wie z.B. Wachsschichten um Käse oder Wursthäute, Toner in Tonerkartuschen sowie Grabkerzen in einem Grablicht zu. Wenn danach bereits nicht wiederverwendbare Umschließungen nicht als Verpackung gelten würden, müsse dies erst recht für wiederverwendbare Umschließungen gelten, deren Inhalt aufgebraucht werde. Jedenfalls überwiege vorliegend der Produktnutzen. Eine sog. Zweitnutzenverpackung werde dann nicht als Verpackung eingestuft, wenn die Verpackungsfunktion hinter den Produktnutzen zurücktrete. Vorliegend ziele der Zweck des Gefäßes gerade auf eine Wiederverwendung ab. Ferner diene es der dauerhaften Aufbewahrung und dem Schutz des im Deckel befindlichen Blasrings und sei insofern mit dem Plastikkoffer für eine Bohrmaschine oder der Tasche für den Fotoapparat vergleichbar. Das im Deckel befindliche Geschicklichkeitsspiel stelle die Produkteigenschaft des Prüfgegenstandes nicht in Frage und führe auch nicht zur Bejahung der Verpackungseigenschaft, obgleich das Spiel nicht zur Herstellung von Seifenblasen benötigt werde. Vielmehr erhalte der Prüfgegenstand eine weitere Produktfunktion, da er um eine weitere Spielfunktion erweitert werde.

Die Beklagte half dem Widerspruch nicht ab und teilte dies unter dem 04.07.2022 der zuständigen Widerspruchsbehörde, dem Umweltbundesamt, mit.

Nachdem das Umweltbundesamt die Klägerin entsprechend angehört hatte, wies es den Widerspruch mit Bescheid vom 12.10.2022, zugestellt am 14.10.2022, zurück und führte zur Begründung im Wesentlichen aus, es halte den Prüfgegenstand ebenfalls für eine Verpackung. Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 VerpackG geregelten Verpackungsfunktionen würden erfüllt. Bei der im Behältnis enthaltenen Seifenblasenflüssigkeit handele es sich um Ware. Die Gestaltung des Prüfgegenstandes lasse die Verpackungsfunktion nicht entfallen. Ebenso wenig sei vom Vorliegen eines integralen Produktbestandteils i.S.d. Nr. 1a der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG auszugehen. Die Regelung stelle eine Ausnahmevorschrift dar und sei entsprechend eng auszulegen. Der Prüfgegenstand werde weder während der gesamten Lebensdauer der Seifenblasenflüssigkeit zu deren Umschließung, Unterstützung oder Konservierung benötigt noch sei er für den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung der Seifenblasenflüssigkeit bestimmt. Vielmehr müsse die Flüssigkeit zur Herstellung der Seifenblasen aus dem Behältnis entnommen werden, so dass diesem nur Verpackungsfunktion zukomme. Das integrierte Geschicklichkeitsspiel habe keinen Einfluss auf die bestimmungsgemäße Nutzung. Zwingend notwendig sei auch der integrierte Blasring nicht, da auch andere Gegenstände als Ware angeboten würden, die zur Herstellung von Seifenblasen geeignet seien. Gemäß Nr. 1c) der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG gölten Verpackungskomponenten und Zusatzelemente, die in eine Verpackung integriert seien, als Teil der Verpackung, in die sie integriert seien. Insofern teile der Blasring das Schicksal des Behältnisses als Verpackung. Soweit die Klägerin auf die Marktüblichkeit des Prüfgegenstandes verweise, führten vergleichbare Angebote auf dem Markt nicht zur Einordnung des Prüfgegenstandes als Produkt. Das gelte auch für die angeführten Produktrezensionen einzelner Kunden. Soweit die Klägerin die Rechtsprechung des OLG Köln zitiere, sei diese jeweils zur aufgehobenen und somit nicht einschlägigen Verpackungsverordnung ergangen. Die Möglichkeit der Wieder- bzw. Weiterverwendung des Prüfgegenstandes begründe ebenso wenig die Produkteigenschaft wie die Aufbringung einer CE-Kennzeichnung die Verpackungseigenschaft entfallen lassen könne (wird ausgeführt).

Dagegen hat die Klägerin am 10.11.2022 Klage erhoben, die zunächst unter dem Az. 3 A 215/22 geführt wurde. Zur Begründung wiederholt sie im Wesentlichen ihre Ausführungen aus dem Widerspruchsverfahren und führt ergänzend aus: Die von ihr bereits im Widerspruchsverfahren herangezogenen Kundenrezensionen verdeutlichten ihre Auffassung, dass es sich bei dem Prüfgegentand insgesamt um ein Produkt, mithin um Ware handele. Der Kunde erwerbe nicht lediglich die Seifenblasenflüssigkeit, sondern vielmehr das gesamte Spielzeug zur Erzeugung von Seifenblasen. Dieses bestehe aus dem Behältnis, der Flüssigkeit, Deckel und Blasring. Nicht nur die Seifenblasenflüssig-

keit, sondern das Produkt in seiner Gesamtheit weise einen Geldwert auf. Die Wegnahme eines der Bestandteile schränke die intendierte Verwendung erheblich ein. Insoweit sei der Prüfgegenstand vergleichbar mit dem Lutscherstiel, der in der Rechtsprechung als Teil des Produkts Lutscher anerkannt sei. Für ihre Annahme, der Prüfgegenstand sei integraler Teil des Produkts Seifenblasenflüssigkeit spreche insbesondere der integrierte Blasring, der nicht lediglich Hilfsmittel, sondern für die bestimmungsgemäße Nutzung obligatorisch sei. Insoweit sei er auch nicht mit dem von der Beklagten herangezogenen Beispiel der Dosierhilfe für Waschpulver vergleichbar. Allein die Tatsache, dass die Seifenblasenflüssigkeit ein Verbrauchsgut sei, führe nicht zwangsläufig zur Annahme, das (nicht verbrauchte) Behältnis müsse eine Verpackung sein. Dies folge schon aus der fehlenden Verpackungseigenschaft der Wursthäute, Wachsschichten um Käse oder eines Grablichtbechers. Anders als die Beklagte meine, sei der Prüfgegenstand auch nicht mit Wimperntusche und dazugehöriger -bürste vergleichbar. Denn für das Wimperntuschebehältnis, das der Gesetzgeber trotz Wimperntuschebürste als Verpackung qualifiziere, existierten am Markt keine Nachfüllprodukte. Selbst wenn man nicht zur Annahme eines integralen Teils komme, müsse man jedenfalls einen überwiegenden Produktnutzen i.S. eines Zweitnutzens bejahen. Insoweit gehe der Nutzen des hiesigen Prüfgegenstandes auch deutlich über den Nutzen einer Putzmittelflasche hinaus.

Die Klägerin beantragt,

> die Beklagte unter entsprechender Aufhebung des Bescheides vom 12.01.2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12.10.2022 zu verpflichten, festzustellen, dass der Prüfgegenstand „etikettiertes zylindrisches Behältnis aus Polyethylen [redacted] zur Befüllung mit 60 ml Seifenlösung und Herstellung von Seifenblasen inklusive Schraubverschluss mit integriertem Blasring und Geschicklichkeitsspiel keine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG ist,
>
> sowie
>
> die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Sie wiederholt im Wesentlichen die Begründung aus dem Bescheid und dem Widerspruchsbescheid und führt vertiefend aus, der Prüfgegenstand stelle auch deshalb keinen integralen Teil des Produkts i.S.d. Nr. 1a) der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG

dar, weil neben der gemeinsamen Lebensdauer auch ein gemeinsamer spezifischer Produktnutzen vorliegen müsse. Hier sei die objektivierte Verkehrsanschauung zu berücksichtigen, wohingegen der Bestimmungszweck des Herstellers nicht ausschlaggebend sein könne. Anderenfalls wäre die Zielsetzung des Verpackungsgesetzes gefährdet. Für die Annahme eines integralen Teils fehle es vorliegend insbesondere an der Bestimmung für die gemeinsame Entsorgung und dem gemeinsamen Verbrauch. Für die gemeinsame Verwendung sei nur der Blasring als Teil des Prüfgegenstandes vorgesehen, nicht jedoch das Behältnis mit Schraubverschluss. Dies genüge jedoch nicht für die Annahme eines einheitlichen Produkts. Für – wie hier – vorhandene Zusatzelemente greife Nr. 1c) der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG. Die Einbeziehung von integrierten Verpackungskomponenten und Zusatzelementen stelle im Einklang mit den Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes sicher, dass Hersteller ihre Verpackungen nicht unnötig aufwendig gestalteten und mit Zusatzfunktionen versähen, um sich dem Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes zu entziehen. Weder die von der Klägerin herangezogene Kaufintention der Kunden, die ein Gesamtpaket zur Erzeugung von Seifenblasen erwerben wollten, noch der Umstand, dass das Behältnis auch den Blasring schütze, noch die CE-Kennzeichnung auf dem Prüfgegenstand führten zur Einstufung desselben als einheitliches Produkt. In Bezug auf die CE-Kennzeichnung fehle es an einem spezifischen Zusammenhang mit dem Verpackungsgesetz, ein Rückschluss auf die Verpackungseigenschaft lasse sich nicht ziehen, zumal die Kennzeichnung nach dem Produktsicherheitsgesetz (auch bei Spielzeugen) nicht nur auf dem Produkt selbst, sondern auch auf der Packung angebracht werden könne. Soweit sich die Klägerin auf die Beispielsfälle in der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG berufe, seien diese nicht konstitutiv, sondern dienten vielmehr der Veranschaulichung. Im Übrigen sei der Prüfgegenstand nicht mit den von der Klägerin genannten Beispielsfällen, wie dem Bohrmaschinenkoffer, einer Tasche für den Fotoapparat und CD-Hüllen vergleichbar, da die genannten Beispiele allesamt Gebrauchsgüter darstellten und sich Nutzung und Lebenszyklus von dem der Seifenblasenflüssigkeit deutlich unterschieden. Ihre Praxis der Differenzierung zwischen Ge- und Verbrauchsgütern sei auch sachlich gerechtfertigt. Der hiesige Prüfgegenstand sei vielmehr mit der in Nr. 2 (Beispiele für Kriterium Buchstabe c)) genannten Wimperntuschebürste als Bestandteil des Packungsverschlusses und der Dosierhilfe als Bestandteil des Verpackungsverschlusses von Waschmitteln vergleichbar. Auch die Nachfüllbarkeit lasse die Verpackungseigenschaft nicht entfallen. Schon die Definition von Mehrwegverpackungen in § 3 Abs. 3 VerpackG zeige, dass die Nachfüllbarkeit kein Kriterium sei, die Verpackungseigenschaft zu verneinen. Die Gestaltung des Prüfgegenstandes (hier Comic-aufdrucke) habe keinen Einfluss auf die Einstufung desselben als Produkt oder Verpackung. Nach der Verpackungsdefinition komme es allein auf die in § 3 Abs. 1 VerpackG genannten

Funktionen, nicht jedoch auf Gestaltungsmerkmale an. Dem Verpackungsrecht fremd sei überdies der von der Klägerin thematisierte überwiegende Produktnutzen. So sei eine pauschale, einfache Nutzungsabwägung von den Vorschriften des Verpackungsgesetzes nicht gedeckt.

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 ist zulässig und begründet.

Der angefochtene Feststellungsbescheid der Beklagten vom 12.01.2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 12.10.2022 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Sie hat einen 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 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.

Der Prüfgegenstand stellt allerdings keine Verpackung dar, sondern ist als integraler Teil dem Produkt Seifenblasenflüssigkeit zuzuordnen. Im Einzelnen:

a.

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 VerpackG sind Verpackungen aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können, vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden und 1. typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden (Verkaufsverpackungen); als Verkaufsverpackungen gelten auch Verpackungen, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, um a) die Übergabe von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen (Serviceverpackungen) oder b) den Versand von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen (Versandverpackungen). § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 VerpackG definieren Um- und Transportverpackungen. Damit besteht die Definition aus einer allgemeinen, einleitenden Verpackungsdefinition und einem besonderen Definitionsteil, der die typische Funktion und Verwendung der jeweiligen Verpackungsart beschreibt (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 81). Jede Verpackung muss einer speziellen Verpackungsart zugeordnet werden können (vgl. BT-Drs., a.a.O.). Darüber hinaus wird der Verpackungsbegriff weiter konkretisiert in Anlage 1 des Verpackungsgesetzes. Hierauf nimmt § 3 Abs. 1 Satz 2 VerpackG Bezug. Anlage 1 enthält verbindliche Kriterien, die die Begriffsbestimmung für Verpackungen ergänzen sowie Beispiele für die Anwendung der Kriterien. Inhaltlich entsprechen die Kriterien denen in Art. 3 Abs. 1 der EU-Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG). Gemäß Nr. 1a der Anlage 1 gelten Gegenstände als Verpackungen, wenn sie der in § 3 Absatz 1 genannten Begriffsbestimmung entsprechen, unbeschadet anderer Funktionen, die die Verpackung möglicherweise ebenfalls erfüllt, es sei denn, der Gegenstand ist integraler Teil eines Produkts, der zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung dieses Produkts während seiner gesamten Lebensdauer benötigt wird, und alle Komponenten sind für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt. Gemäß Nr. 1c der Anlage 1 gelten Verpackungskomponenten und Zusatzelemente, die in eine Verpackung integriert sind, als Teil der Verpackung (Satz 1). Zusatzelemente, die unmittelbar an einem Produkt hängen oder befestigt sind und eine Verpackungsfunktion erfüllen, gelten als Verpackungen, es sei denn, sie sind integraler Teil des Produkts und alle Komponenten sind für den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt (Satz 2).

Aus der Begriffsdefinition des § 3 Abs. 1 Satz 1 VerpackG folgt, dass ein Erzeugnis nicht gleichzeitig Verpackung und Ware sein kann, da es gerade eine der genannten fünf Funktionen (Aufnahme, Schutz, Handhabung, Lieferung und Darbietung) in Bezug auf die Ware erfüllen muss, um als Verpackung eingeordnet zu werden (vgl. zur VerpackV bereits OLG Köln, Urteil vom 03.05.2001 - 1 U 6/01 -, juris Rn. 18, 20 „Lut-

scherstiel“). Daraus folgt die dienende Funktion der Verpackung im Verhältnis zur Ware. Insoweit darf das in Rede stehende Erzeugnis nicht selbst Ware sein. Denn das Erzeugnis besteht im Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes – anders als die Ware – nicht um seiner selbst willen, sondern steht stets in Relation zur Ware, nämlich in (jedenfalls) einer der genannten Funktionen (vgl. Konzak/Körner, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 104. EL Juni 2024, § 3 VerpackG, Rn. 7). Die Verpackung hat im Warenverkehr mithin grundsätzlich einen akzessorischen Charakter: So gibt es Waren ohne Verpackung, nicht aber „aktive“, im Gebrauch befindliche Verpackungen ohne Ware (Füllgut). Wird eine Verpackung als solche, also ohne Ware, angeboten, ist sie keine Verpackung, sondern ihrerseits Ware (vgl. Häberle, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 252. EL Juni 2024, § 3 VerpackG, Rn. 3). Bei der Auslegung des Begriffs der Verpackung sind zudem die abfallwirtschaftlichen Ziele des § 1 VerpackG und der EU-Verpackungsrichtlinie zu berücksichtigen. Danach sind Auswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden bzw. zu verringern, um so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Der Verpackungsbegriff ist daher weit auszulegen, um möglichst umfassend alle Verpackungen in den Anwendungsbereich einzubeziehen (vgl. Bartholmes, in Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 3 VerpackG, Rn. 4 unter Bezugnahme auf EuGH, Urteil vom 29.04.2004 - C-341/01 -, juris Rn. 56; ebenso EuGH, Urteil vom 10.11.2016 - C-313/15 -, juris Rn. 24). Gleichwohl macht eine weite Auslegung des Verpackungsbegriffs eine Abgrenzung zwischen den Begriffen „Verpackung“ und „Produkt“ (s. VerpackV und auch im VerpackG) bzw. „Ware“ (s. VerpackG), mithin eine sorgfältige Subsumtion unter den Verpackungsbegriff nicht entbehrlich (vgl. bereits OLG Köln, Urteil vom 03.05.2001, a.a.O., Rn. 17).

Der Begriff der Ware ist im Verpackungsgesetz hingegen nicht definiert, wird aber allgemein definiert als bewegliche Sache i.S.d. § 90 BGB, die gewerbsmäßig mit dem Ziel des Vertriebs, Verbrauchs oder der Verwendung an Dritte abgegeben wird (vgl. Klein, in Klein/Mehdorn, VerpackG, Kommentar, § 3 Rn. 16 m.w.N.). Europarechtlich wird der Begriff der Waren definiert als Erzeugnisse, die einen Geldwert haben und deshalb als solche Gegenstand von Handelsgeschäften sein können (vgl. EuGH, Urteil vom 03.12.2015 - C-301/14 -, juris Rn. 47).

b.
Die Abgrenzung des Produktes bzw. der Ware von der Verpackung und damit die Frage, ob die Begriffsdefinition der Verpackung erfüllt wird, ist nicht losgelöst vom Verpackungsgesetz schlicht nach der Verkehrsauffassung zu beantworten, indem die Frage gestellt wird, ob der Verbraucher den hiesigen Prüfgegenstand als einheitliches

Spielzeug wahrnimmt. Vielmehr ist die Frage konkret anhand des Verpackungsgesetzes und der oben ausführlich erläuterten Verpackungsdefinition zu beantworten. Denn, wie oben erläutert, ist die Abgrenzung zur Ware funktionsbezogen vorzunehmen. Liegt eine der Verpackungsfunktionen vor, ist das Erzeugnis nicht zugleich Ware, sondern dient derselben. Eine Ausnahme gilt nach der Nr. 1a der Anlage 1 hingegen für integrale Teile eines Produkts (dazu sogleich unter c.). In Anwendung dieser gesetzlichen Vorgaben erfüllt der Prüfgegenstand zunächst zweifellos Verpackungsfunktionen.

Allerdings bedarf es der Differenzierung zwischen dem Behältnis nebst Schraubverschluss und dem im Schraubverschluss integrierten Blasring auf der Unterseite und dem Geschicklichkeitsspiel auf der Oberseite. Das mit der Seifenblasenflüssigkeit versehene Behältnis mit Schraubverschluss/Deckel stellt ein Erzeugnis dar, das zunächst ohne Zweifel die vom Gesetzgeber vorgegebene allgemeine Verpackungsdefinition erfüllt, da es bereits nach der allgemeinen Verkehrsauffassung nicht nur der Aufnahme, sondern auch der Handhabung und Darbietung der Ware in Form der Seifenblasenflüssigkeit zu dienen bestimmt ist. Damit erfüllt es mithin nicht nur eine, sondern drei der gesetzlich vorgesehenen allgemeinen Verpackungsfunktionen. Nr. 1a der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG regelt darüber hinaus, dass Gegenstände, die der in § 3 Abs. 1 VerpackG genannten Begriffsbestimmung entsprechen, als Verpackung gelten und zwar unbeschadet anderer Funktionen, die sie möglicherweise ebenfalls erfüllen. Damit stellt der Gesetzgeber klar, dass eine Sekundärfunktion bzw. ein Zweit-/Produktnutzen die Einstufung als Verpackung grundsätzlich nicht hindert. So war bereits unter Geltung der Verpackungsverordnung die Faustregel aufgestellt worden, dass eine Einstufung als Verpackung stets dann gerechtfertigt sei, wenn ohne diese – ersatzweise – eine andersgeartete Verpackung notwendig würde (BT-Drs. 13/10943, S. 23, aufgegriffen vom OLG Köln, Urteil vom 10.07.2001 - 15 U 215/00 -, juris Rn. 45 „Multi-Frischebox“). Eine Ausnahme von dieser Faustregel gelte für Gebrauchsgüter dann, wenn der Produktnutzen gegenüber der Verpackungsfunktion überwiege (BT-Drs. a.a.O.). Letzteres hat der Gesetzgeber des Verpackungsgesetzes im Ergebnis – sich an der europäischen Vorlage orientierend – aufgegriffen und mit dem Ausnahmefall des integralen Produktbestandteils in Ziffer 1a des Anhangs zu § 3 Abs. 1 VerpackG erfasst (dazu sogleich unter c.) (vgl. Flanderka, in: Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Kommentar, Verpackungsgesetz, 5. Aufl. 2020, § 3, S. 88).
Das Geschicklichkeitsspiel im Deckel erfüllt selbst zwar keine der genannten Verpackungsfunktionen, dies führt jedoch nicht zur Verneinung der Verpackungsfunktion des Deckels, zumal dem Deckel selbst – wie gesagt – eine Verpackungsfunktion zukommt. Denn mit der o.g. Zielrichtung des Verpackungsgesetzes wäre es nicht vereinbar, wenn sich Hersteller aufwendig verpackter Ware darauf berufen könnten, dass die Ver-

packung selbst hochwertig sei oder ihr ein Zweinutzen zukomme, und ihr Produktnutzen daher über den reinen Verpackungszweck hinausgehe. Für den in die Deckelunterseite integrierten Blasring greift zunächst die Regelung in Nr. 1c Satz 1 der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG (zum Verhältnis zu Nr. 1a näher unten unter d.) Danach gelten Verpackungskomponenten und Zusatzelemente, die in eine Verpackung integriert sind, als Teil der Verpackung, in die sie integriert sind. Insofern erscheint er durchaus vergleichbar mit dem in Nr. 2 der Anlage 1 genannten Beispiel für Kriterien Buchstabe c) genannten Wimperntuschebürstchen als Bestandteil des Verpackungsverschlusses. Insofern folgerichtig dürfte auch das Geschicklichkeitsspiel auf der Oberseite des Schraubverschlusses ein Zusatzelement i.S.d. Nr. 1c Satz 1 der Anlage 1 darstellen.

c.
Allerdings greift vorliegend der gesetzlich vorgesehene Ausnahmefall gemäß Nr. 1a der Anlage 1. Danach gelten Gegenstände als Verpackungen, wenn sie der in § 3 Abs. 1 VerpackG genannten Begriffsbestimmung entsprechen, unbeschadet anderer Funktionen, die die Verpackung möglicherweise ebenfalls erfüllt, es sei denn (Hervorhebung durch die Kammer), der Gegenstand ist integraler Teil eines Produkts (dazu unter aa.), der zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung dieses Produkts während der gesamten Lebensdauer benötigt wird (dazu unter bb.), und alle Komponenten sind für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt (dazu unter cc.). Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, um den Ausnahmefall zu bejahen (vgl. Wüstenberg, Die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, LMuR 2020, S. 141, 144; ebenso EuGH, Urteil vom 10.11.2016, a.a.O., Rn. 30). Unter Berücksichtigung der o.g. Zielrichtung des Verpackungsgesetzes, Verpackungsabfälle zu vermeiden und zu verringern, ist die Ausnamevorschrift restriktiv zu handhaben. Zum weiteren Verständnis der Ausnahmevorschrift sind neben der Historie – einschließlich der EU-Verpackungsrichtlinie – der Wortlaut der Norm sowie der systematische Zusammenhang mit den in Ziffer 2 durch den Normgeber vom Verpackungsbegriff ausgenommenen Gegenständen im konkreten Fall zu beachten.

aa.
Die Ausnahme für „integrale Teile“ eines Produkts geht (wörtlich) zurück auf die Verpackungsrichtlinie (94/62/EG vom 20.12.1994), die durch die Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.02.2004 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle die Begriffsbestimmung für

"Verpackungen" der Richtlinie 94/62/EG durch die Einführung bestimmter Kriterien und eines Anhangs mit Beispielen weiter präzisiert hat (vgl. Erwägungsgrund 2 der Richtlinie, Amtsblatt Nr. L 047 vom 18/02/2004 S. 0026 - 0032). Mit der Vierten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung gelangte die Ausnahmevorschrift als Anhang V in die Verpackungsverordnung i.d.F. vom 30.12.2005 (BGBl. I 2006, S. 2). Eine konkrete Begründung der Ausnahme des Richtliniengebers findet sich jedoch in den Materialien nicht.

Dem Wortlaut bzw. der Wortbedeutung zufolge meint der Begriff „integral“ „zu einem Ganzen dazugehörend und erst zu dem machend, was es ist“ (vgl. Wortbedeutung laut Duden unter https://www.duden.de/rechtschreibung/integral). Die Wortbedeutung geht damit eindeutig über eine bloße Üblichkeit oder Nützlichkeit der Gegenstände füreinander hinaus. Dafür spricht auch die Wortwahl „benötigt wird“ im Kontext des integralen Teils. Dem Rechtsbegriff „integral“ liegt ein funktionales Verständnis zugrunde: Es kommt letztlich auf die Verwendung beider Gegenstände (durch den Endverbraucher) an. Zwar ginge ein Verständnis im Sinne einer dauerhaft festen, z.B. verklebten oder verschweißten Verbindung zwischen dem Gegenstand und der Ware zu weit (vgl. Wüstenberg, a.a.O., S.141, 143). Dafür spricht auch die Aufgabe der im ursprünglichen Legislativvorschlag enthaltenen Formulierung „integraler und untrennbarer Teil eines dauerhaften Produkts“ (vgl. noch Bericht A 5-0261/2002 - Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (KOM(2001) 729 – C5-0664/2001 – 2001/0291(COD)) Anhang I Ziffer 6, Änderungsantrag 35) aufgrund des Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (vgl. Interinstitutionelles Dossier 2001/0291 (COD) vom 07.03.2003 (14843/1/02 REV 1 ADD 1). Es kommt jedoch auch nicht mehr – anders als unter Geltung der früheren Fassungen der Verpackungsverordnung vertreten – darauf an, ob der Gegenstand, der „umhüllt“ wird, ge- oder verbraucht wird (vgl. dazu OLG Köln, Urteil vom 10.07.2001 - 15 U 215/00 -, juris Rn. 41 „Multi-Frischebox“; so etwa BGH, Urteil vom 20.10.1999 - I ZR 95/97 -, juris Rn. 26ff. „Stülpkarton“; anders jedoch OLG Köln, Urteil vom 03.05.2001, a.a.O. „Lutscherstiel“). Danach sollten von der Begriffsbestimmung der Verpackungsverordnung 1991 solche Verkaufsverpackungen nicht erfasst werden, "die als dauerhafte Umhüllung eines Gegenstandes dienen, dessen bestimmungsgemäße Verwendung in einem Gebrauch liegen (vgl. in diese Richtung auch Bartholmes, a.a.O. Rn. 9 unter Bezugnahme auf den BGH). Der Verordnungsgeber ging damals auch davon aus, dass langlebige Verpackungen regelmäßig zusammen mit dem Produkt als Abfall anfallen (vgl. BT-Drs. 13/10943, S. 35). In

der bis zum 25.05.2005 geltenden Fassung der Verpackungsverordnung 1998 waren langlebige Verpackungen definiert als Verpackungen, die dem dauerhaften Gebrauch eines Produktes dienen, das im statistischen Mittel eine Lebensdauer von mindestens fünf Jahren aufweist (§ 3 Abs. 5 VerpackV). Der Verordnungsgeber hatte somit Verpackungen, „die gewöhnlich einen längeren Zeitraum mit einem Produkt verbunden bleiben“, der damals geltenden verpackungsrechtlichen Rücknahmepflicht des § 6 VerpackV entzogen. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber davon bei Abfassung des Verpackungsgesetzes ausdrücklich Abstand genommen hat, zeigt, dass allein die Langlebigkeit und auch die „längere Verbundenheit“ mit dem Produkt für sich genommen gerade nicht dazu führen, die Verpackungsqualität über die Annahme eines integralen Bestandteils zu verneinen. Vielmehr bedarf es, um einen Ausnahmefall anzunehmen, der Bejahung der oben genannten kumulativen Voraussetzungen; dies gilt unabhängig davon, ob das „verpackte“ Produkt ein Ge- oder Verbrauchsgut ist. Dies folgt bereits aus der Formulierung der Ausnahmevorschrift, die auch den gemeinsamen „Verbrauch“ beinhaltet und den vom Gesetzgeber in Anlage 1 unter Ziffer 2 gelisteten Beispielen für Kriterien Buchstabe a), die nicht als Verpackung gelten (näher dazu sogleich). Die Beklagte selbst hat i.Ü. – ohne dass es für den hiesigen Fall maßgeblich darauf ankäme – bereits die Systembeteiligungspflicht bei Gegenständen, die im Grunde einem Verbrauchsgut dienten, verneint (vgl. etwa Feststellungsbescheid vom 23.02.2021 „Adventskalender“).

Maßgeblich für die Frage, ob die Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift erfüllt sind, ist eine typisierende Betrachtungsweise nach der objektivierten Verkehrsanschauung unter Berücksichtigung der Ziele des Verpackungsgesetzes (vgl. § 1 VerpackG). Die Bestimmungen des Herstellers können für die Wertung gerade nicht allein ausschlaggebend sein (so jedoch: Bartholmes, a.a.O., § 3 Rn. 9), denn der Hersteller hätte dann als Verpflichteter die Möglichkeit, den Umfang seiner Pflichten durch entsprechende Festlegungen zu bestimmen bzw. sich hiervon zu befreien. Dem Ziel des Verpackungsgesetzes, Abfall zu vermeiden, würde dies zuwiderlaufen. Im Übrigen gibt der Gesetzgeber diese Betrachtungsweise vor, sie kennzeichnet bereits die Definition des Verpackungsbegriffs (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 51), findet sich bei der Konkretisierung der Verkaufsverpackungen und hat auch bei der Auslegung der Ausnahmevorschrift zu gelten (vgl. i.E. Flanderka, a.a.O., S. 89). Die Frage ist mithin, ob die Ware durch die gemeinsame Verwendung mit der Verpackung nach der Verkehrsanschauung entscheidend geprägt wird bzw. ob die Ware ohne die Verpackung ihren spezifischen Charakter verliert; mit anderen Worten, ob die spezifische Verwendung der Ware auch ohne die Verpackung möglich ist (vgl. Wüstenberg, a.a.O.). Ebenso Indizwirkung hat die Kaufmotivation. Ist die Verpackung Hauptmotivation (vgl. OLG Köln, Urteil vom

03.05.2001, a.a.O. „Lutscherstiel“) oder stellt sich die Verpackung als kostenfreie Zugabe beim Kauf dar? (vgl. dazu bereits OLG Köln, Urteil vom 02.03.2006 - 12 U 83/05 - „Knusper-Box“, juris Rn. 33).

Unter Zugrundelegung der funktionalen Betrachtungsweise lässt sich der Prüfgegenstand, konkret insbesondere das Behältnis nebst Schraubverschluss und dem darin integrierten Blasring unter den Begriff integraler Produktteil fassen. Das Produkt Seifenblasenflüssigkeit existiert nicht um seiner selbst willen, sondern vielmehr dafür, in Seifenblasen verwandelt zu werden. Um die Flüssigkeit bis zur Herstellung der Seifenblasen aufzubewahren und zu transportieren, bedarf es zwingend eines verschließbaren Behältnisses. Allein dieses Argument reichte jedoch nicht aus, den integralen Teil zu bejahen und damit die Verpackungseigenschaft zu verneinen, da dieser Umstand viele Produkte betrifft (so z.B. Behältnisse von Reinigungsmitteln, Kaffeebecher to go, Joghurtbecher etc.). Auch um die Seifenblasen schließlich herzustellen, wird das Behältnis jedoch noch benötigt. Zwar ist es im ganz konkreten Moment des Herstellens der Seifenblasen in Form des Blasens in den Blasring nicht unmittelbar notwendig, zwingend benötigt wird jedoch der im Deckel des Behältnisses integrierte Blasring. Dieser muss allerdings vor dem Hineinpusten in die im Behältnis aufbewahrte Seifenblasenflüssigkeit getaucht werden, damit sich der Seifenblasenfilm in den Blasring legt. Insofern wird in diesem Moment und damit durchaus im konkreten und unmittelbaren Zusammenhang mit dem Herstellen der Seifenblase auch das Behältnis benötigt. Allein das Geschicklichkeitsspiel ist hierfür völlig überflüssig. Allerdings ist es fest mit der Deckeloberseite verbunden, an dessen Unterseite der Blasring befestigt ist und gehört als Zusatzelement zum Deckel dazu, zumal es sich auch nicht abtrennen lässt. Somit ist die Verwendung des Produktes Seifenblasenflüssigkeit zu seinem nach der Verkehrsanschauung maßgeblichen und alleinigen Zweck, die Herstellung der Seifenblasen, ohne die spezifische Verpackung unmöglich. Damit stellt das Behältnis mitsamt Deckel und Blasring gerade die Voraussetzung dafür dar, dass die Seifenblase entsteht. Die von der Beklagten geforderte Voraussetzung der engen Verbindung der betrachteten Komponenten mit Blick auf die eigentliche Nutzung des Verbrauchsguts ist somit zu bejahen. Mit anderen Worten ist der neben die Verpackungsfunktion in den Vordergrund tretende Produkt-/Zweitnutzen zu bejahen (vgl. dazu Flanderka, a.a.O., S. 88). Entgegen der Ansicht der Beklagten verlöre die Seifenblasenflüssigkeit ohne ihr Behältnis mit integriertem Blasring auch ihren spezifischen Charakter. Zwar führt die Beklagte aus, es gebe andere Optionen, Seifenblasen herzustellen, insoweit würde der Blasring nicht benötigt, sie substantiiert diesen Einwand jedoch nicht. Dies erscheint der Kammer lebensfremd. In der konkreten Spiel- bzw. Nutzungssituation, in der sich der Käufer des Prüfgegenstandes befindet, wird er nach allgemeiner Verkehrsauffas-

sung und Lebenserfahrung genau den Blasring benutzen, der sich im Deckel des Behältnisses befindet. Dies gilt vor allem deshalb, weil Seifenblasen überwiegend im Freien hergestellt werden und es fernliegt, dass der Nutzer in der konkreten Spielsituation neben dem Prüfgegenstand noch ein weiteres Utensil mit sich führt, mit dem er die Blasen entstehen lässt. Davon unabhängig gibt es zwar in der Öffentlichkeit durchaus Riesenseifenblasen, die mithilfe einer Seifenlauge im Eimer und großen Ringen, die an Stangen befestigt sind, hergestellt werden. Auch gibt es andere Arten von Gegenständen, die Seifenblasen entstehen lassen, wie z.B. zahlreiche Arten von sog. Seifenblasenmaschinen in Form von Tieren oder -pistolen. Abgesehen davon, dass diese nicht den Prüfgegenstand darstellen und es an der Vergleichbarkeit mit dem hiesigen Prüfgegenstand fehlt, ist es fernab der Verkehrsanschauung anzunehmen, in der konkreten Spiel-/Nutzungssituation griffe der Nutzer typischerweise auf ein weiteres Utensil zurück, zumal der Blasring auch auf die konkrete Größe des Behältnisses mit der Seifenblasenflüssigkeit abgestimmt ist. Da die bestimmungsgemäße Verwendung der Ware hier nicht ohne den Prüfgegenstand, insbesondere den darin integrierten Blasring möglich ist, ist ein integraler Teil zu bejahen.

bb.
Auch die weitere Voraussetzung liegt vor. Der Prüfgegenstand wird zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung des Produkts während seiner gesamten Lebensdauer benötigt. Die Beklagte fordert zutreffend eine gemeinsame Lebensdauer. Zur Lebensdauer eines Produkts zählt die nach der Verkehrsanschauung zu bestimmende gesamte Dauer der angestrebten Nutzung. Hiernach bleibt die Seifenblasenflüssigkeit so lange im Behältnis und wird von diesem umschlossen, bis sie zur Herstellung von Seifenblasen mithilfe des im Deckel integrierten Blasrings nach und nach herausgenommen und in Seifenblasen umgewandelt wird. Im Moment der Herausnahme griffe nach dem oben Gesagten noch die das Produkt unterstützende Funktion. Die Lebensdauer der Flüssigkeit endet sodann mit dem Zerplatzen der Seifenblase. Somit wird das Behältnis nebst Blasring nur in der sehr kurzen, regelmäßig nur einige Sekunden dauernden Phase, in der die Seifenblase sich vom Blasring löst und in der Luft davonschwebt, bis sie zerplatzt, nicht (mehr) benötigt. Diese sehr kurze Zeitspanne reicht nach Auffassung der Kammer nicht aus, die Notwendigkeit des Prüfgegenstandes für die gesamte Lebensdauer der Seifenblasenflüssigkeit zu verneinen. Betrachtet man die vom Gesetzgeber nach europäischem Vorbild normierten Beispielsfälle in Nr. 2 des Anhangs findet man auch andere Gegenstände, die eine kurze oder sogar längere Zeit ohne ihre „Verpackung“ existieren, so z.B. die Wurst ohne Wursthaut, die auf der Wurstplatte dargeboten wird, ebenso der Käse ohne die Wachsschicht. Auch hier endet die notwendige Umschließung des Produkts kurz vor dessen Verbrauch in Form

des Verspeisens. Wollte man die Anforderungen so hoch setzen, wie die Beklagte, müsste man die Notwendigkeit der Umschließung der CD während der Zeit des Abspielens auch verneinen. Nicht zu überzeugen vermochte die Kammer der Einwand der Beklagten, der Unterschied zu Wursthaut und Wachsschicht, die vom Gesetzgeber als integraler Teil qualifiziert worden seien, liege darin, dass sich die besonders enge Verbindung daraus ergebe, dass Wurst und Käse in ihrer Umhüllung noch weiter reifen würden. Auch der von der Beklagten im Termin geäußerte Umstand, dass die Erstfüllung der Seifenblasenflüssigkeit eine kürzere Lebensdauer hat, als das Behältnis, das theoretisch zwei- oder mehrfach wiederbefüllbar ist, schließt die Ausnahme nicht von vornherein aus. Denn auch im Fall der Wiederbefüllung bedarf es des Prüfgegenstandes für die gesamte Lebensdauer. Ebenso wie der Lutscherstiel – quasi das „Vorbild“ des integralen Bestanteils –, der nach Verzehr übrigbleibt und getrennt vom Lutscher, der verbraucht wird, entsorgt werden muss, muss auch der hiesige Prüfgegenstand später getrennt von der Seifenblasenflüssigkeit entsorgt werden. Wie oben bereits ausgeführt, ändern auch der gesetzlich geregelte weite Verpackungsbegriff und die Zielsetzung des Verpackungsgesetzes nichts daran, dass der Begriff der Verpackung und der Begriff der Ware auseinandergehalten werden müssen und nicht jeder (ggf. getrennt) zu entsorgende Abfall zwangsläufig Verpackung i.S.d. Verpackungsgesetzes ist (vgl. bereits OLG Köln, Urteil vom 03.05.2001, a.a.O., Rn. 22 zur VerpackV). Dass die getrennte Entsorgung das Eingreifen eines Ausnahmefalles nicht grundsätzlich hindert, zeigt die dritte Voraussetzung der Ausnahme: Die Bestimmung aller Komponenten muss (nur) zur gemeinsamen Verwendung, zum gemeinsamen Verbrauch oder zur gemeinsamen Entsorgung vorliegen.

cc.

Vorliegend sind alle Komponenten für die gemeinsame Verwendung bestimmt. Zwar lassen sich weder die Bestimmung zum gemeinsamen Verbrauch noch zur gemeinsamen Entsorgung bejahen. Die Seifenblasenflüssigkeit wird im Moment des Zerplatzens der hergestellten Seifenblase verbraucht, das Behältnis existiert weiter. Eine gemeinsame Entsorgung findet ebenso wenig statt. Nach der oben bereits beschriebenen bestimmungsgemäßen Nutzung des Prüfgegenstandes im Zusammenhang mit dem Produkt kommt dem Prüfgegenstand, konkret dem Behältnis mitsamt dem im Deckel integrierten Blasring, eine so grundlegende Bedeutung zu, dass die Bestimmung zur gemeinsamen Verwendung nach der Verkehrsanschauung zu bejahen ist. Wie oben dargelegt, kommt eine andere Art der Verwendung des konkreten Prüfgegenstandes nicht in Betracht. Es erscheint auch lebensfremd anzunehmen, der Käufer würde die im Behältnis befindliche Seifenblasenflüssigkeit, die mit 60 ml eine sehr geringe Menge aufweist, z.B. in eine Seifenblasenmaschine umfüllen. Hierfür sind vielmehr größere Nach-

füllpackungen mit Seifenblasenflüssigkeit auf dem Markt. Zwar ist das Geschicklichkeitsspiel im Deckel des Behältnisses nicht für die gemeinsame Verwendung bestimmt, da sich die Seifenblasen völlig unabhängig hiervon mithilfe des Behältnisses und des Blasrings herstellen lassen. Da das Spiel jedoch im Ergebnis nichts anderes als die Deckeloberseite darstellt (s.o.), erscheint es der Kammer nicht plausibel, den Prüfgegenstand nur deshalb als Verpackung und nicht als integralen Teil einzustufen, weil sich ein (überflüssiges) Geschicklichkeitsspiel im – im Übrigen für den bestimmungsgemäßen Gebrauch notwendigen – Deckel befindet.

Die lediglich zum Zwecke der Plausibilitätskontrolle herangezogene erläuternde Formulierung der Ausnahmevorschrift in der ab August 2026 unmittelbar geltende EU-Verpackungsverordnung (VO (EU) 2025/40), die die EU-Verpackungsrichtlinie aufhebt und das Verpackungsgesetz obsolet werden lässt, enthält in ihrem 13. Erwägungsgrund folgende Regelung zur Erläuterung der nun in Art. 3 Abs. 1a der Verordnung geregelten Ausnahme:

> „Ein Gegenstand, der integraler Bestandteil eines Produkts ist und erforderlich ist, um diesem Produkt während seiner gesamten Lebensdauer als Behältnis zu dienen, ihm Halt zu geben oder es haltbar zu machen, und bei dem alle Elemente dieses Gegenstands dazu bestimmt sind, zusammen verwendet, verbraucht oder entsorgt zu werden, sollte nicht als Verpackung betrachtet werden, da seine Funktion untrennbar damit verbunden ist, dass es Teil des Produkts ist.“

Auch hiernach bestehen keine Zweifel an der Einordnung des Prüfgegenstandes als integraler Teil des Produkts Seifenblasenflüssigkeit.

d.

Der Einordnung des Prüfgegenstandes als integraler Teil des Produkts Seifenblasenflüssigkeit und damit der ausnahmsweisen Annahme eines im Ergebnis überwiegenden Produktnutzens widerspricht die o.g. Annahme, der Blasring sei als Zusatzelement i.S.d. Nr. 1c der Anlage 1 grundsätzlich Teil der Verpackung, in die er integriert ist, nicht. Nr. 1c hat nach dem Verständnis der Kammer vielmehr den Zweck, den Umgang von mehrteiligen Verpackungen, sprich Verpackungskomponenten sowie Zusatzelementen dergestalt zu regeln, dass sie grundsätzlich als Teil der Verpackung gelten, mithin der Prüfgegenstand als „eine“ Verpackung angesehen wird. Die Bejahung von Nr. 1c bezogen auf eine Komponente schließt aber die weitere Prüfung der Regelungen in Ziffer 1a nicht etwa aus. Kommt nun die Prüfung von Nr. 1a der Anlage 1 zu dem Ergebnis, dass der Gegenstand, der eigentlich der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 VerpackG entspricht und danach Verpackung wäre, ausnahmsweise als integraler Teil anzusehen ist, weil er die Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift erfüllt,

scheidet die Einstufung des gesamten Prüfgegenstandes als Verpackung aus. Daran vermag dann auch die in Nr. 2 aufgeführte Wimperntuschebürste nichts zu ändern. Danach gilt diese als Bestandteil des Packungsverschlusses zwar als Teil der Verpackung. Genau dies ist oben in Bezug auf den Blasring im Deckel des Seifenblasenbehältnisses bejaht worden. Die weitere Einstufung als integraler Teil des Produkts wird dadurch nicht gehindert. Zu diesem Ergebnis käme man – insofern alternativ bzw. selbständig tragend – im Übrigen auch bei folgender Lesart der Ziffer 1 in Anlage 1: Beginnt man die Prüfung mit Nr. 1a und bejaht bereits hier die Ausnahmevorschrift, liegt schon begrifflich keine Verpackung i.S.d. § 3 Abs. 1 VerpackG vor. In der Konsequenz kann dann jedoch der Blasring begrifflich kein Zusatzelement sein, das in eine Verpackung integriert ist. Nach beiden Lesarten der Anlage 1 Ziffer 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG scheidet die Einstufung des Prüfgegenstandes als Verpackung nach alledem aus.

2.
Auf die Frage, ob die übrigen Voraussetzungen des § 3 Abs. 8 VerpackG erfüllt sind, kommt es nicht an, weil der Prüfgegenstand als integraler Teil des Produkts Seifenblasenflüssigkeit schon keine Verpackung darstellt.

3.
Auch der Antrag der Klägerin, die Zuziehung seines Prozessbevollmächtigten für das Vorverfahren gemäß § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären, ist begründet. Die Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten schon im Vorverfahren ist anzuerkennen, wenn sie vom Standpunkt einer verständigen, nicht rechtskundigen Partei im Zeitpunkt der Bestellung für erforderlich gehalten werden durfte und es dem Betroffenen nach seiner Vorbildung, Erfahrung und seinen sonstigen persönlichen Umständen nicht zumutbar war, das Verfahren selbst zu führen (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl., § 162 Rn. 18). Nach diesen Maßgaben war die Zuziehung eines Bevollmächtigten durch die Klägerin bereits im Vorverfahren notwendig, da von dieser nicht erwartet werden konnte, dass sie angesichts der hier im Raum stehenden komplexen Rechtsfragen zur Auslegung des (verhältnismäßig neuen) Verpackungsgesetzes das Verfahren alleine führt, zumal sie als juristische Person mit Sitz in Italien mit der konkreten deutschen Rechtslage erst recht nicht vertraut sein dürfte.

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.

Gründe für eine Zulassung der Berufung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 4 i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO) liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig, wenn sie vom Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg zugelassen wird. Die Zulassung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück

zu beantragen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, 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.

[redacted] [redacted] [redacted]

Beschluss

In derselben Verwaltungsrechtssache hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 7. Kammer - am 25. Juni 2025 beschlossen:

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf [redacted] festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Nach den Schätzungen des Gerichts liegt die wirtschaftliche Bedeutung der begehrten Feststellung, dass die einzelnen Prüfgegenstände als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen sind – auch unter Berücksichtigung der bislang entschiedenen Verfahren und der dort festgesetzten Streitwerte (vgl. 7 A 151/23 und 7 A 152/23), jährlich bei etwa [redacted].

Rechtsmittelbelehrung

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

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück,

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

Hinweis:

Ab dem 1. Januar 2022 müssen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vorbereitende Schriftsätze und ihre Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen als elektronisches Dokument übermitteln (§ 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.

[redacted] [redacted] [redacted]