Beglaubigte Abschrift

[redacted]

VERWALTUNGSGERICHT GELSENKIRCHEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 28. November 2025
[redacted]
Verwaltungsgerichtsbeschäftige als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

9 K 539/22

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der [redacted]

Kläger,

Prozessbevollmächtigte: [redacted]

g e g e n

die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, Öwer de Hase 18, 49074 Osnabrück,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte: [redacted]

wegen Verpackungsrechts

hat die 9. Kammer des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen
aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 28. November 2025

durch
den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht [redacted]
den Richter am Verwaltungsgericht [redacted]
die Richterin am Verwaltungsgericht [redacted]
den ehrenamtlichen Richter [redacted] und
die ehrenamtliche Richterin [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 darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i. H. v. 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit i. H. v. 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Einordnung von Schuhkartons als systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach dem Verpackungsgesetz (VerpackG).

Die Klägerin ist eine deutschlandweit tätige Schuhhändlerin. Im Zuge ihrer Geschäftstätigkeit vertreibt sie Eigen- und Fremdmarkenschuhe über ein Filialnetz und im Onlinehandel.

Die Beklagte ist eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts, die mit hoheitlichen Rechten beliehen ist. Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere die Überwachung der Systembeteiligung von Herstellern und in der Lieferkette nachfolgenden Vertreibern in den Verkehr gebrachten Verpackungen.

Zum 28. Dezember 2018 erstellte die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) für die Beklagte einen Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (im Folgenden: Katalog), in dem gängige Verpackungen hinsichtlich ihrer Systembeteiligungspflicht beurteilt wurden. In diesem Katalog sind auf dem Produktblatt Nr. 21-000-0010 Schuhkartons mit einem Inhalt von drei oder weniger Paar Schuhen als systembeteiligungspflichtig aufgeführt. Zum selben Datum veröffentlichte die Beklagte einen „Leitfaden zur Nutzung des Katalogs“ (im Folgenden: Leitfaden), in dem die von der Beklagten dem Katalog zugrunde gelegten Grundsätze erläutert sind. Zum 16. April 2019 erstellte die GVM einen Bericht mit dem Titel „Methoden zur Erarbeitung des Katalogs Systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ (im Folgenden: Methodenbericht), in dem die Erarbeitung des Katalogs erläutert wird.

Die Klägerin beantragte bei der Beklagten mit Schreiben vom 3. Mai 2019 festzustellen, dass (mindestens) 60 % der Schuhkartons ihrer Eigenmarken keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG sind, sowie hilfsweise festzustellen, dass die Schuhkartons ihrer Eigenmarken ([redacted]) keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG sind.

Zur Begründung ihres Antrags führte sie aus: Schuhkartons seien als Transportverpackungen einzustufen. Unabhängig hiervon fielen die im Geschäft den Kunden präsentierten Schuhkartons ihrer Eigenmarken nach Gebrauch typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall an, da die Mehrheit der Kunden sich auf Nachfrage dazu entschließen, den Karton im Geschäft zu belassen. Zum Nachweis habe sie in den Jahren 2016 und 2017 zwei umfangreiche Erhebungen durchgeführt, bei denen festgestellt worden sei, dass etwa 74 % der Eigenmarkenschuhkartons in den Filialen verblieben. Plausibilisiert würden diese Daten durch die in ihren Distributionszentren erfasste und entsorgte Menge an PPK-Abfall. Ein Sachverständigenbüro habe das Ergebnis bestätigt. Der Hilfsantrag zu 1.)

werde für den Fall gestellt, dass eine Beschränkung auf den Wert von 60 % nicht zulässig sein sollte.

Nach Diskussionen der Beteiligten über die Zulässigkeit dieser Anträge beantragte die Klägerin mit Schreiben vom 27. August 2019 „äußerst hilfsweise (beispielhaft) festzustellen, dass

1. der Schuhkarton der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 320x185x120 der [redacted], für Schuhe der Eigenmarke [redacted]

2. der Schuhkarton der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage, Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 [redacted], für Hausschuhe der Eigenmarke [redacted] und

3. der Schuhkarton der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 300x155x105; für Sneaker der Eigenmarke [redacted], [redacted]; Modellnr. [redacted]

jeweils keine systembeteiligungspflichtige Verpackung i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG seien.

Die Beklagte bat daraufhin die GVM um Stellungnahme zur Einordnung der Systembeteiligungspflicht von Schuhkartons im Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen. Die Stellungnahme erfolgte am 12. November 2020. Danach beruhe die Einordnung im Katalog auf einer Gesamtmarktbetrachtung. Innerhalb des Beobachtungszeitraums fielen Schuhkartons überwiegend bei privaten Endverbrauchern an. Beobachtungszeitraum seien die Jahre 2017 – 2020 gewesen. Statistiken über die Umsätze seien eine wichtige Basis für die Ermittlung der Anfallstellen gewesen. Die Mitnahmequoten seien u. a. durch Befragungen ermittelt worden. Im Jahr 2018 seien 46 Interviews mit Unternehmenszentralen, Mitarbeitern und Filialleitungen geführt worden. Es seien auch die sehr gut verwertbare Angaben der Klägerin berücksichtigt worden. Die Befragungen hätten hilfreiche Erkenntnisse zu den unterschiedlichen Mitnahmequoten je nach Schuhsorte, Größe, Präsentationsart, Kaufzeitpunkt, Alter der Käufer und Verkaufsort geliefert. Unstreitig sei, dass der Onlinehandel Schuhkartons mitversende. Der Anteil des Versand- und Onlinehandels sei steigend. Der Onlinehandel sei für 2020 konservativ geschätzt worden. Ergebnis sei, dass ein Anteil von 53 – 56 Tonnagen-Prozent aller im Gesamtmarkt inklusive

Onlinehandel anfallenden Schuhkartons beim privaten Endverbraucher landeten und damit in jedem Fall mehr als 50 %. Wenn die bei der Klägerin übliche Anweisung an das Personal, die Schuhkartons für die Kunden im Geschäft zu entsorgen, konsequent durchgesetzt würde, sei gegebenenfalls eine Neubewertung unter Berücksichtigung des Onlinehandels nötig.

Die Beklagte erließ daraufhin den Feststellungsbescheid vom 22. April 2020. In ihm stellte sie fest, dass

1. der Karton aus Pappe (L/B/H 320 mm x 185 mm x 120 mm) des Herstellers [redacted] zur Befüllung mit einem Paar Badeschuhe Modell „[redacted]“, Modellnr. [redacted], Größe [redacted] der Eigenmarke [redacted],

2. der Karton aus Pappe (L/B/H 300 mm x 155 mm x 105 mm) des Herstellers [redacted] zur Befüllung mit einem Paar Hausschuhe, Modellnr. [redacted], Größe [redacted] der Eigenmarke [redacted] und

3. der Karton aus Pappe (L/B/H 300 mm x 155 mm x 105 mm) des Herstellers [redacted] zur Befüllung mit einem Paar Sneaker, [redacted], Modellnr. [redacted], Größe [redacted] der Eigenmarke [redacted]

in der Ausführung gemäß der diesem Bescheid als Anlage beigefügten Abbildungen systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG seien.

Ferner lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 22. April 2020 den Haupt- und den Hilfsantrag zu 1.) vom 3. Mai 2019 ab.

Den Feststellungsbescheid vom 22. April 2020 begründete die Beklagte unter anderem damit: Es handele sich bei den streitgegenständlichen Schuhkartons um Verkaufsverpackungen und nicht um Transport- oder Umverpackungen. Die Schuhkartons seien systembeteiligungspflichtig. Sie fielen typischerweise nach Gebrauch als Abfall beim privaten Endverbraucher an. Nach dem Produktblatt Nr. 21-000-0010 zum Produkt „Schuhe“ sei bestimmt, dass Verpackungen von Schuhen mit einem Inhalt von bis zu einschließlich 3 Paaren zum überwiegenden Teil beim privaten Endverbraucher anfielen. Ein Teil der Verpackungen verbliebe zwar im Handel. Unter Berücksichtigung des (ansteigenden) Onlinehandels mit Schuhen fielen die Verpackungen aber mehrheitlich beim Verbraucher als Abfall an. Dabei sei der Gesamtmarkt zu berücksichtigen. Dies ergebe sich aus der Gesetzesbegründung. Die Schuhkartons der Klägerin unterschieden sich nicht erheblich von den Schuhkartons

der Mitbewerber. Die von der Klägerin durchgeführte Studie zum Mitnahmeverhalten ihrer eigenen Kunden sei nicht ausreichend als Beurteilungsgrundlage. Da die Schuhkartons mehrheitlich beim Verbraucher als Abfall anfielen, ergebe sich die vollumfängliche Systembeteiligungspflicht.

Den Ablehnungsbescheid vom 22. April 2020 begründete die Beklagte wie folgt: Haupt- und Hilfsantrag zu 1.) seien unzulässig. Sie bezögen sich nicht auf bestimmte Verpackungen. Um eine Einordnungsentscheidung treffen zu können, müsse ihr der Schuhkarton physisch vorliegen oder wenigstens mittels Abbildung dokumentiert sein. Die von der Klägerin vorgenommene Eingrenzung anhand von Marken sei nicht ausreichend zur Konkretisierung der zu beurteilenden Verpackungen. Sie könne keine rechtsverbindliche Einordnungsentscheidung über Verpackungen treffen, die ihr nicht im Detail bekannt seien.

Die Bescheide vom 22. April 2020 wurden der Klägerin per E-Mail übermittelt und der Feststellungsbescheid zugleich auf der Internetseite der Beklagten – ohne Angaben im Adressfeld – veröffentlicht. Den Antrag der Klägerin vom 30. April 2020, den Bescheid von der Homepage zu entfernen, lehnte die Beklagte mit E-Mail vom selben Tage ab.

Gegen die Bescheide erhob die Klägerin mit Schreiben vom 15. Mai 2020 Widerspruch. Dabei erklärte sie: Die Einlegung des Widerspruchs erfolge mit der Maßgabe, dass im Widerspruchsverfahren allein die bisherigen zwei Hilfsanträge weiterverfolgt würden.

Zur Begründung des Widerspruchs führte die Klägerin aus: Ziffer 2. des Ablehnungsbescheids und die Allgemeinverfügung in Form des Feststellungsbescheids vom 22. April 2020 seien rechtswidrig. Der vormalige Hilfsantrag zu 1.) sei zulässig. Eine Entscheidung über eine Verpackungsart „Schuhkarton eines bestimmten Herstellers“ sei eine Einzelfallentscheidung. Jedenfalls sei dem Hilfsantrag zu 2.) aus dem Schreiben vom 27. August 2019 zu entsprechen: Als Transportverpackungen seien die Schuhkartons nicht systembeteiligungspflichtig. Auch wenn die Schuhkartons als Verkaufsverpackungen anzusehen sein sollten, seien sie nicht systembeteiligungspflichtig, da sie nicht typischerweise beim Endverbraucher anfielen. Der Katalog tauge nicht als Begründung, denn er sei nicht überprüfbar. Die Füllgröße sei als Abgrenzungskriterium nicht nachvollziehbar. Die Umsatzzahlen für den Onlinehandel würden keine Aussage

zum Verpackungsanfall liefern. Es sei nachgewiesen, dass die Schuhkartons nicht beim Endverbraucher anfielen.

Das Umweltbundesamt wies mit Bescheid vom 11. Dezember 2020 die Widersprüche der Klägerin sowohl gegen „die Ablehnung des vormaligen Hilfsantrags zu 1.) durch (Ablehnungs-)Bescheid vom 22. April 2020 (Ziffer 1. der Widerspruchsentscheidung) als auch gegen den Feststellungsbescheid vom 22. April 2020 über den vormaligen Hilfsantrag zu 2.) (Ziffer 2. der Widerspruchsentscheidung)“ zurück.

Zur Begründung führte das Umweltbundesamt aus: Der Hilfsantrag zu 1.) sei bereits unzulässig, da der beantragte Einordnungsgegenstand nicht hinreichend bestimmt sei. Die Beklagte müsse eine Einzelfallentscheidung treffen. Ziel sei es, dass auch andere Hersteller anhand der Einzelfallentscheidung ihre Verpackungsexemplare einschätzen könnten. Die Individualisierung sei daher Voraussetzung für die mit der Einordnungsentscheidung beabsichtigten bundeseinheitlichen Klärung von Einzelfällen. Der Antrag auf Feststellung, dass die drei konkret benannten Schuhkartonmodelle bestimmter Eigenmarken nicht systembeteiligungspflichtig sind, sei unbegründet. Die Antragsgegenstände erfüllten alle Tatbestandsvoraussetzungen einer systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackung im Sinne des VerpackG. Die Schuhkartons seien keine Transportverpackungen. Die Schuhkartons seien systembeteiligungspflichtig. Sie fielen nach Gebrauch überwiegend beim privaten Endverbraucher als Abfall an. Grundlage der Einschätzung sei die Untersuchung der GVM unter Betrachtung des gesamten deutschen Marktes. Konkret habe der beim Endverbraucher anfallende Anteil aller Schuhkartons bei Erstellung des Katalogs bei 53 % gelegen. Er liege heute bei 56 %. Die Katalogeinordnung und deren Detailierungsgrad seien nicht zu beanstanden. Auch Umsatzzahlen könnten ein Indiz für eine gesteigerte Absatzmenge von Produkten sein. Der Katalog nehme die Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG nicht vorweg, sondern beurteile nur eine Vorfrage. Die Hersteller hätten die Möglichkeit, den Befund des Katalogs, wo eine Verpackung typischerweise als Abfall anfalle, zu widerlegen. Die abstrakt-typisierende Betrachtungsweise verlange eine Gesamtmarktbetrachtung. Dies ergebe sich aus der Gesetzesbegründung und dem Ziel der Neuregelung des VerpackG, die Unterbeteiligung unter anderem damit zu bekämpfen, dass Mengensplitting nicht mehr möglich sei. Eine getrennte Beurteilung Versandhandel/stationärer Handel oder eine getrennte Beurteilung

Eigenmarkenvertrieb/Fremdmarkenvertrieb sei nicht angezeigt. Auch die Klägerin vertreibe ihre Schuhe sowohl stationär als auch online. Eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 GG liege nicht vor. Es gäbe keine Anhaltspunkte, dass die Einordnungsentscheidung unverhältnismäßig sei.

Die Klägerin hat am 8. Januar 2021 Klage beim VG Osnabrück erhoben. Das VG Osnabrück hat die Klage an das VG Gelsenkirchen verwiesen.

Zu deren Begründung führt die Klägerin aus:

Anhand eigener Datenerhebungen habe sie festgestellt, dass rund drei Viertel der Eigenmarkenschuhkartons nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall anfielen, sondern in den Filialen verblieben.

Der Hauptklageantrag, der sich auf alle Schuhkartons der Eigenmarke beziehe, sei zulässig. Ansonsten müsse für jeden Schuhkarton, unterschieden nach Eigenmarke, Modell und auch nach Größe, also für Hunderte von Schuhkartons, eine Entscheidung getroffen werden, obwohl alle gleich zu beurteilen seien. Die Eingrenzung auf die Eigenmarken der Klägerin sei ein hinreichender Einzelfall. Die auf die nicht gegebene Systembeteiligungspflicht ihrer Eigenmarken gerichteten Feststellungsanträge seien zulässig, da sie ein berechtigtes Interesse an der beantragten Feststellung habe. Denn aus der Systembeteiligungspflicht ergäben sich zahlreiche weitere Pflichten.

Der Feststellungsbescheid vom 22. April 2020 sei rechtswidrig und verletzte sie in ihren Rechten. Die Beklagte sei dazu verpflichtet, über die Schuhkartons ihrer Eigenmarken in ihrer Gesamtheit eine Entscheidung zu treffen. Die im Feststellungsbescheid genannten Schuhkartons seien nicht systembeteiligungspflichtig.

Die Schuhkartons seien Transportverpackungen. Falls sie doch als Verkaufsverpackungen zu beurteilen sein sollten, fehle jedenfalls das Tatbestandsmerkmal „typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen". Dies ergebe sich aus ihren eigenen Datenerhebungen. Diese seien ausreichend, da keine Gesamtmarktbetrachtung erforderlich sei. Selbst wenn eine Gesamtmarktbetrachtung notwendig sei, seien ihre Daten ausreichend, da sie Marktführerin sei.

Die Beklagte habe ihre Einordnungsentscheidung allein mit dem Hinweis auf den Katalog begründet, ohne auf ihre Datenerhebung einzugehen. Die Datengrundlage

des Katalogs sei nicht nachvollziehbar. Es gebe keine Rechtsgrundlage für den Katalog. Die Gesamtmarktbetrachtung im Katalog sei fehlerhaft, da diese vom Gesetz so nicht vorgegeben sei.

Nicht alle Daten der GVM seien ihr trotz Einsichtsantrags vorgelegt worden. Es gebe nur eine Tabelle zu Mitnehmquoten im stationären Handel. Diese Daten seien aus 2017. Die von der Beklagten zugrunde gelegten Daten seien nicht nachvollziehbar. Es habe angeblich Interviews gegeben, aber wer interviewt worden sei, wie repräsentativ die Interviews seien oder welche Daten eingeflossen seien, sei nicht genannt. Die Befragungen im Jahre 2018 seien nicht bei ihr durchgeführt worden. Das Ergebnis, dass 53 – 56 % der Schuhkartons beim privaten Endverbraucher anfielen, müsse daher falsch sein. Ihre eigenen Datenerhebungen seien nicht widerlegt. Die Richtigkeit der Stellungnahme der GVM werde insbesondere in Bezug auf die Mitnahmequoten im stationären Handel und im Hinblick auf die angegebene Methodik (Interviews, Marktbeobachtung etc.) mit Nichtwissen bestritten. Auch die GVM sage, dass ggf. eine Neubewertung erforderlich sei, wenn und soweit ihre Kunden die Kartons in den Filialen lassen würden, was der Fall sei.

Eine Unterscheidung nach den unterschiedlichen Vertriebswegen „stationärer Handel“ und „Onlinehandel“ sei nach der Gesetzesbegründung möglich. Prüfungsgegenstand seien die Schuhkartons der Eigenmarke, nicht alle Schuhkartons des Marktes. Allein der Gesetzgeber könne eine so weitreichende Entscheidung treffen, nicht die Beklagte als Exekutive. Die GVM sei selbst der Auffassung, dass die Einschätzung des typischen Anfallsortes von Schuhkartons Schwierigkeiten bereite. Es sei ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz, wenn nur 53 % der Schuhkartons beim Endverbraucher landeten, aber 100 % systembeteiligungspflichtig seien Die Beklagte hätte eine Quotierung der Systembeteiligungspflicht diskutieren müssen. Im Übrigen gelte nach der Verwaltungspraxis der Beklagten das 50 % Kriterium nicht umgekehrt.

Die Veröffentlichung der Entscheidung auf der Homepage der Beklagten sei rechtswidrig, da die Rechtsgrundlage hierfür fehle. § 41 VwVfG gelte nicht für privatrechtliche Stiftungen.

Die Klägerin beantragt,

> die Beklagte unter Aufhebung ihres Feststellungsbescheids sowie der Ziffer 2. ihres Ablehnungsbescheids jeweils vom 22.

April 2020 und des Widerspruchsbescheids vom 11. Dezember 2020 zu verpflichten,

festzustellen, dass die Schuhkartons ihrer Eigenmarken [redacted] als nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen einzustufen sind,

hilfsweise die Beklagte unter Aufhebung des Feststellungsbescheids der Beklagten vom 22. April 2020 und des Widerspruchsbescheids vom 11. Dezember 2020 zu verpflichten, festzustellen, dass

der Schuhkarton der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 320x185*120 der [redacted] für Schuhe der Eigenmarke [redacted] Model „[redacted]", Modell-Nr. [redacted], Größe [redacted],

der Schuhkarton der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage, Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 der [redacted], für Hausschuhe der Eigenmarke [redacted], Modell-Nr. [redacted], Größe [redacted],

der Schuhkarton der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 für Sneaker der Eigenmarke [redacted], weiß, Modell-Nr. [redacted], Größe 37

als nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen einzustufen sind,

die Beklagte zu verpflichten, den Feststellungsbescheid vom 22. April 2020 von der Homepage der Beklagten zu entfernen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Dies begründet sie wie folgt:

Der Hauptklageantrag sei unbegründet. Inhalt sei ein Einordnungsantrag bezüglich nicht näher benannter Schuhkartons. Zur Individualisierung sei lediglich die Nennung von Eigenmarken erfolgt, die Gestaltung der Verpackung sei offengeblieben. Sie könne nur über eine konkret bestimmte Verpackung entscheiden und nicht über eine generische Sachgesamtheit. Die Klägerin vermische Antragsgegenstand und Reichweite der Entscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG, denn die Entscheidung über die Systembeteiligungspflicht einer konkreten Verpackung erstrecke sich auf alle der durch den Antrag bestimmten nach „Inhalt und Gestaltung“ entsprechenden Verpackung. Die Antragsteller sollten die Einordnung grundsätzlich selbst vornehmen (können). Dies sei nicht nur möglich, sondern auch gewollt. Grund dafür sei die Wettbewerbsgleichheit aller Marktbeteiligten. Dies sei auch der Grund für die Errichtung der Zentralen Stelle. Die Situation sei vergleichbar mit den Wertungen des § 2 Abs. 5 WaffG, nach der das Bundeskriminalamt durch seine Entscheidungen Klarheit über die richtige waffenrechtliche Einordnung von Gegenständen schaffe. Zweck sei hier wie dort die Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.

Auch der Hilfsantrag zu 2.) sei unbegründet. Der angegriffene Feststellungsbescheid sei rechtmäßig.

Bei den Schuhkartons handele es sich um systembeteiligungspflichtige Verkaufsverpackungen und nicht um Transportverpackungen. Die Schuhkartons fielen tatsächlich als Abfall beim privaten Endverbraucher an. Bezüglich des Onlinehandels und der mitgenommenen Kartons sei dies unstreitig. Aber auch bei den Kartons, die in Filialen verblieben, sei ein Anfall beim privaten Endverbraucher zu bejahen. Denn tatsächlich fielen die Schuhkartons bereits in den Filialen beim privaten Endverbraucher als Abfall an. Dies ergebe sich aus der Stellung des Kunden als Abfallbesitzer im Sinne des § 3 Abs. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrwG). Danach sei Abfallbesitzer jede natürliche oder juristische Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über den Gegenstand habe. Entscheidend sei der Zeitpunkt des Entstehens der Abfalleigenschaft. Treffe der Kunde im Laden die Entscheidung, den Karton dort zu belassen, erkläre er unzweifelhaft seinen Erledigungswillen, der den Schuhkarton zu Abfall werden lasse. Abfallbesitzer sei zu diesem Zeitpunkt der Kunde, denn er habe die Sachherrschaft über den Schuhkarton. Auf die unplausiblen Untersuchungen der Klägerin zur tatsächlichen Entsorgung ihrer Schuhkartons komme es daher nicht an.

Die Systembeteiligungspflicht ergebe sich auch daraus, dass die Mehrheit der Schuhkartons bei den Kunden entsorgt werde.

Die Untersuchungen der Klägerin zu den „PPK-Abfällen der Eigenmarken“ seien nicht aussagekräftig genug. Bei der Datenerhebung der Klägerin 2016 zur Mitnahmequote der Schuhkartons ihrer Eigenmarken handele sich um innerhalb einer Woche durchgeführte Zählungen „in den Verkaufsstellen". Es sei nicht klar, wer die Zählung durchgeführt habe, in wie vielen der 1.400 Verkaufsstellen die Zählung erfolgt sei und welche Eigenmarken in die Zählung einbezogen gewesen seien. In der von der Klägerin vorgelegten Tabelle seien lediglich ein Bruchteil der 1.400 Filialstandorte aufgeführt. Die Bestätigung durch das Sachverständigenbüro [redacted], dass „die Schuhkartons der Eigenmarken" der Klägerin zu 74 % in den klägerischen Filialen verblieben, sei nicht plausibel. Die Datenerhebung betreffe nur den Einzelhandel, der Online-Handel sei nicht berücksichtigt. Die Einschätzung der HDE in deren Mitgliederinformation „Handlungsoptionen zur Umsetzung der Verpackungsverordnung durch Verpflichtete - insbesondere bei LVP - Verkaufsverpackungen aus Mai 2014“ sei durch Untersuchung der GVM entkräftet.

Ihre Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften folge als Annexkompetenz aus ihrer Befugnis zum Erlass von Einordnungsentscheidungen. Der Katalog sei ein geeignetes und rechtmäßiges Mittel, um eine einheitliche Gesetzesanwendung im Rahmen der Prüfung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG zu gewährleisten. Er sei als norminterpretierende Verwaltungsvorschrift entwickelt worden, um den Anfallsort von Verpackungen auf dem Gesamtmarkt einzuschätzen. Grundlage sei eine Analyse des deutschen Gesamtmarktes zum typischen Anfall der im Katalog aufgeführten Verpackungsarten durch die GVM gewesen. Außerdem erfolge eine periodische Überprüfung des Katalogs. Bei den Details zu den einzelnen Gesprächspartnern und den Marktforschungsdaten der GVM handele es sich um Betriebsgeheimnisse der GVM. Bei Nachfragen würden Stellungnahmen der GVM angefordert. Es sei falsch, dass der Klägerin die Grundlagen der von der GVM durchgeführten Marktforschung, die Qualität der zugrunde gelegten Daten sowie die Methodik unbekannt seien. Alle ihr zur Verfügung stehenden Dokumente seien der Klägerin übermittelt worden. Die Behauptung der Klägerin, dass die GVM selbst Probleme sehe, sei falsch; vielmehr seien diese Teil des Prozesses der sorgfältigen Prüfung. Hintergrund sei, dass eine Quotierung nach dem Vertriebsweg überlegt, dann

aber abgelehnt worden sei, da eine Unterscheidung nach Vertriebslinien derselben Verpackung durch den Gesetzgeber grundsätzlich ausgeschlossen worden sei. Die Entscheidung gegen eine Quotierung sei auch bei Schuhkartons sachgerecht. Falsch sei der Vorwurf, sie würde das 50 %-Kriterium nicht durchgehend berücksichtigen.

Gemäß dem Produktblatt 21-000-0010 des Katalogs sowie der Stellungnahme der GVM fielen Verpackungen für bis zu drei Paar Schuhe zum überwiegenden Teil im privaten Endverbrauch an. Der beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallende Anteil aller Schuhkartons habe bei ca. 53 % gelegen und liege heute bei ca. 56 %. Grundlage der Analyse sei die Auswertung der Daten und Marktinformationen. Zur Bestimmung dieses Wertes seien zunächst die Anfallstellen von Schuhkartons ermittelt und deren Marktrelevanz bestimmt worden. Auf dieser Basis seien die gewonnenen Informationen zum Anfall von Schuhkartons gewichtet worden. Es gäbe einen steigenden Anfall beim Endverbraucher wegen des steigenden Onlinehandels.

Es sei eine Gesamtmarktanalyse – inklusive Onlinehandel – durchzuführen. Ohne eine Gesamtmarktbetrachtung könne ein Hersteller seine Verpackungen aus der Systembeteiligungspflicht „herausdefinieren". Dies solle gerade verhindert werden. Entgegen der Auffassung der Klägerin komme es für die Einordnung einer Verpackung nicht darauf an, wo diese konkrete Verpackung anfalle, sondern wo alle Schuhkartons anfielen. Es seien die Grenzfüllgröße bzw. die von der GVM genannten Kriterien entscheidend, nicht, von welchem Hersteller die Schuhe seien. Daher sei auch die Bewertung der Mitnahmequote durch Hersteller nicht relevant. Eine Aufspaltung nach Vertriebsweg bzw. Eigen-/Fremdmarken sei „Rosinenpickerei“. Genau das verhindere die Gesamtmarktbetrachtung. Aufgrund der Identität der im Versand- und Onlinehandel verwendeten Schuhkartons fließe der Versand- und Onlinehandel als ein Teil des Marktes in die Gesamtmarktbetrachtung ein. Richtig sei, dass Umsatz und nicht Verpackungsmengen als Beleg für den wachsenden Anfall an Schuhkartons im Onlinehandel herangezogen würden. Dieser sei aber ein gewichtiges Indiz dafür.

Die Typisierung bewege sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, insbesondere der Vorgaben des Artikel 3 GG. Zweck sei hier die Ordnung von Massenerscheinungen. Veränderungen würden von ihr berücksichtigt. Der Katalog werde periodisch überprüft. Für eine Neueinschätzung müsse die Klägerin ihr Verhalten grundlegend ändern. Dies betreffe nicht nur Anweisungen an ihr Personal,

sondern beispielsweise auch die Präsentation der Schuhkartons und die Umtauschrechte der Kunden.

Die Einordnungsentscheidung sei eine sachbezogene Allgemeinverfügung. Sie habe eine regelnde Wirkung für jeden Vertreiber in der Vertriebskette. Die Zulässigkeit der öffentlichen Bekanntgabe des Verwaltungsaktes ergebe sich aus § 41 Abs. 3 S. 2 VwVfG. Denn eine individuelle Bekanntmachung der Allgemeinverfügung sei „untunlich“. Die Erfassung des gesamten betroffenen Personenkreises sei mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dies betreffe zwar nicht die Klägerin, aber alle übrigen Adressaten. Eine Kombination der öffentlichen Bekanntgabe mit einer Individualbekanntgabe sei möglich. Die Anforderungen an die öffentliche Bekanntgabe seien erfüllt: Der Grundsatz der Datensparsamkeit werde erfüllt. Es sei kein Betriebsgeheimnis im Bescheid enthalten. Die Veröffentlichung im Internet erfülle das Merkmal der Ortsüblichkeit, § 41 Abs. 4 S. 1 und 2 VwVfG. Die Veröffentlichung auf der Internetseite sei sinnvoll, weil dies ihr zentrales Kommunikations- und Informationsmedium sei. Außerdem sei in § 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 VerpackG die Internetveröffentlichung geregelt.

Das Gericht hat Beweis erhoben durch Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme zu der Frage, zu welchem Prozentsatz Schuhkartons auch in der weiteren Entwicklung nach 2020, d.h. im Zeitraum ab 2021 bis August 2025 beim privaten Endverbraucher angefallen sind. In der mündlichen Verhandlung wurde der Verfasser der gutachterlichen Stellungnahmen vom 12. November 2020 und vom 23. Oktober 2025 als sachverständiger Zeuge gehört.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg.

Die zulässige Klage ist sowohl mit ihrem Hauptantrag (siehe unter I.), dem Hilfsantrag (II.) sowie dem weiteren Hauptantrag (III.) unbegründet.

I.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Verpflichtung der Beklagten, festzustellen, dass die von ihr in Verkehr gebrachten Schuhkartons der Marken [redacted] nicht der Systembeteiligungspflicht unterfallen. Der mit dem Hauptklageantrag hinsichtlich seiner Ziffer 2. angefochtene Ablehnungsbescheid vom 22. April 2020 und der Widerspruchsbescheid vom 11. Dezember 2020, die eine Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG über die genannten Schuhkartons ablehnen, sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, 5 Satz 1 VwGO). Die Beklagte darf die bestimmte Bezeichnung der Schuhkartons verlangen und die Einordnungsentscheidung bei Anträgen, die nicht auf eine hinreichend bestimmte Verpackung bezogen sind, durch Verwaltungsakt ablehnen. Der Hilfsantrag zu 1.) wie ihn die Klägerin mit Schriftsatz vom 3. Mai 2019 gestellt hat, ist nicht bestimmt genug, um eine Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG treffen zu können.

Rechtsgrundlage für die Einordnungsentscheidung ist § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i. V. m. § 3 Abs. 8 VerpackG.

Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG entscheidet die Beklagte auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig i.S.v. § 3 Abs. 8 VerpackG.

Die notwendige Individualisierung des Prüfgegenstandes im Rahmen der Antragstellung ergibt sich aus dem Regelungsgehalt, dem Regelungszusammenhang und Sinn und Zweck des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG.

Die Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG ist schon dem Wortlaut nach ein antragsgebundener Verwaltungsakt im Sinne des § 22 Satz 2 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG.

Eine Verpflichtung, einen Antrag nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG zu stellen, besteht nicht. Die Systembeteiligungspflicht der Verpackungen besteht unabhängig von etwaigen Anträgen auf dessen Feststellung. Die Befugnis der Beklagten, einen

feststellenden Verwaltungsakt i. S. d. § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG über das (Nicht-)Bestehen der Systembeteiligungspflicht zu erlassen, ist abhängig von einem Antrag. Wird ein entsprechender Antrag gestellt, muss die Beklagte prüfen, ob die in der Legaldefinition des Begriffs »Systembeteiligungspflichtige Verpackungen« (vgl. § 3 Abs. 8 VerpackG) genannten Tatbestandsmerkmale erfüllt sind.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. August 2025 – 10 VR 5.25 –, juris Rn. 3; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG Rn. 54 f., VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 70, und – 7 A 162/23 –, juris Rn. 55; Klein/Mehdorn, § 26 VerpackG Rn. 56; Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 114.

Dieser Antrag muss hinreichend bestimmt sein. Denn wenn ein Verwaltungsakt angestrebt wird, der nach § 22 VwVfG einen Antrag voraussetzt, muss dieser Antrag so bestimmt sein, dass er Grundlage eines dem § 37 VwVfG genügenden Verwaltungsakts sein kann. Der Antrag bestimmt den Gegenstand und das Ziel des Verfahrens. Von ihm ist daher auch der Inhalt des Verwaltungsakts abhängig. Unklarheiten oder Unbestimmtheiten, die sich auch im Rahmen der behördlichen Aufklärungs- und Beratungspflicht nach § 25 VwVfG nicht beseitigen lassen, gehen zulasten des Antragstellers. Denn ist der Antrag trotz Auslegung zu unbestimmt, kann auch ein daraufhin erlassener Verwaltungsakt unbestimmt sein mit der möglichen Folge der Nichtigkeit.

> Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 22 Rn. 46 f.; BeckOK, § 22 VwVfG Rn. 25.2, beck-online; Huck/Müller, 4. Aufl. 2025 § 22 VwVfG Rn. 10; Knack/Henneke, 11. Auflage 2020, § 22 VwVfG, Rn. 54; Kopp/Ramsauer, § 22 VwVfG, Rn. 27.

Die spezifischen Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrages richten sich nach dem jeweils anzuwendenden materiellen Recht. Die Anforderungen, die an die Bestimmtheit des Antrags des Antragstellers nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestellt werden, ergeben sich also aus dem Wortlaut der Norm des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG, seinem Regelungsgehalt, dem Regelungszusammenhang, und aus dem Sinn und Zweck der Regelung.

Dem Wortlaut nach verlangt § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG einen Antrag auf Einordnung „einer“ Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG. Nach dem Wortsinn dient die Formulierung "einer" Verpackung der Individualisierung des Prüfgegenstandes im Rahmen der Antragstellung.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 70; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 7 VerpackG Rn. 18; Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 114.

Aus dem Regelungsgehalt des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG und des § 3 Abs. 8 VerpackG ergibt sich, dass die Beklagte durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig i.S.v. § 3 Abs. 8 VerpackG entscheidet.

Hieraus ergeben sich zunächst zwei Grundsätze: Erstens handelt es sich bei der Entscheidung der Beklagten um einen Verwaltungsakt, also eine Entscheidung über einen Einzelfall. Zweitens handelt es sich um einen feststellenden Veraltungsakt.

Die Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG ist ein Verwaltungsakt. Sie muss damit einen Einzelfall regeln. Bezöge sich die Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG nicht auf eine bestimmte Verpackung, sondern auf bestimmte Verpackungsarten (z.B. alle Schuhkartons der Eigenmarken), handelte es sich nicht mehr um einen den Einzelfall regelnden Verwaltungsakt, sondern um eine der Konkretisierung bedürfende Norm, zu dessen Erlass die Beklagte nicht befugt ist. Der Einzelfallbezug des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG wird durch die genaue Bestimmung der konkret einzuordnenden Verpackung hergestellt. Denn ohne individuellen Prüfungsgegenstand fehlt der begehrten Einordnungsentscheidung das Regelungssubstrat i. S. d. § 35 Satz 1 VwVfG.

> Zur Einzelfallentscheidung vgl. BT-Drs 18/11274, S 53; BT-Drs. 19/27634, S. 77; vgl. ferner VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 70, und VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 55; Landmann/Rohmer, UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 114.

Die Einordnungsentscheidung ist ferner feststellender Art. Die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung wird durch den Verwaltungsakt nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG nicht begründet, sondern besteht von Gesetzes wegen (vgl. § 7 Abs. 1 VerpackG) sobald eine Verpackung die Voraussetzungen des § 3 Abs. 8 VerpackG erfüllt. Dem Hersteller steht nach der Gesetzesbegründung die Möglichkeit der Antragstellung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG bei der

Beklagten offen und die Beklagte kann sodann durch die Einordnungsentscheidung den Zweifelsfall klären, um Rechtssicherheit zu schaffen.

> Vgl. BT-Drs., 18/11274 S. 54; vgl. ferner BVerwG, Beschluss vom 21. August 2025 – 10 VR 5.25 –, juris Rn. 3; Landmann/Rohmer, UmweltR, 258. EL August 2025, § 7 VerpackG Rn. 4; VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 70, und – 7 A 162/23 –, juris, Rn. 55; VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 391/22.TR –, juris Rn. 29; Klein/Klein, § 3 VerpackG Rn. 98; Klein/Mehdorn, § 26 VerpackG Rn. 56; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG Rn. 54, 55; Winter, DVBl. 2023, 260, 262; Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147.

Die Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG betrifft drittens die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung nach § 3 Abs. 8 VerpackG. Dabei werden in § 3 Abs. 8 VerpackG die Voraussetzungen für die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen geregelt und in § 7 ff. VerpackG die Rechtsfolgen, welche sich aus der Systembeteiligungspflicht ergeben. Die durch Bescheid festzustellende Tatsache der Systembeteiligungspflicht einer Verpackung nach § 3 Abs. 8 VerpackG kann jeweils nur konkret für eine (hinreichend) bestimmte Verpackung nicht aber für bestimmte Verpackungsarten durch Verwaltungsakt festgestellt werden. Denn maßgebend für die nach den Voraussetzungen des § 3 Abs. 8 VerpackG bestehende Systembeteiligungspflicht ist die Frage, wo die konkrete Verpackung typischerweise anfällt. Dabei sind für die Bestimmung des typischen Anfallortes vor allem objektive Kriterien zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber nennt in der Gesetzesbegründung als maßgebliche Kriterien für die Frage der Systembeteiligungspflicht u.a. Inhalt und Gestaltung der Verpackung. Der Inhalt der Verpackung kann die enthaltene Ware und deren typische Nutzer umfassen. Bei der äußeren Gestaltung der Verpackung, kann es auf die Größe, Volumen, Gewicht, Kennzeichnung usw. ankommen. Auf welche Aspekte es für die Frage der Einordnung einer bestimmten Verpackung als systembeteiligungspflichtig ankommt, ist Sache des jeweiligen Einzelfalls. Während für die eine Verpackung, bei der die Füllmenge das entscheidende Abgrenzungsmerkmal ist, die Größe der Verpackung relevant sein kann, kann es für andere Verpackungsarten auf den jeweiligen Markendruck auf der Verpackung ankommen.

> Vgl. BT-Drs 18/11274, 83 f; Klein/Klein, VerpackG, § 3 Rn. 95; VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 391/22.TR –, juris Rn. 29; enger: Landmann/Rohmer,

UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 114.

Zudem ergibt sich aus anderen Regelungen des VerpackG (also dem Regelungszusammenhang), die die Systembeteiligung betreffen, dass es sich bei dem Gegenstand der Systembeteiligung um individuelle Verpackungen handeln muss. Gegenstand der Systembeteiligungspflicht nach § 7 VerpackG sind konkrete, individuelle Verpackungen, nicht abstrakte Verpackungsmengen. Dies kommt im Wortlaut von § 7 Abs. 1 Satz 1 VerpackG zum Ausdruck, wonach sich die Hersteller »mit diesen Verpackungen« an dem System zu beteiligen haben. Verpackung i. S. d. VerpackG ist das einzelne Stück. Darüber hinaus setzt § 7 Abs. 1 Satz 4 VerpackG zwingend voraus, dass für jede in Verkehr gebrachte Verpackung bestimmbar ist, ob sie Gegenstand einer Systembeteiligung ist. Anderenfalls ließe sich nicht feststellen, ob durch das Inverkehrbringen gegen das dort normierte Verbot verstoßen wird. Würden lediglich abstrakte Mengen als Gegenstand der Systembeteiligung angesehen, wäre eine solche Zuordnung einzelner Verpackungen zu einer Systembeteiligung nicht möglich.

Vgl. Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 7 VerpackG Rn. 18; offengelassen in OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11.03.2015 – 20 B 1431/14, BeckRS 2015, 43744; a.A. Roder, § 6 VerpackV Rn. 6.

Die notwendige Individualisierung des Prüfgegenstandes im Rahmen der Antragstellung ergibt sich schließlich aus dem Sinn und Zweck des antragsgebundenen Feststellungsverwaltungsakts nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG.

Der den Gesetzesmaterialien zu entnehmende Sinn und Zweck des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG ist es, den Herstellern von Verpackungen in Zweifelsfällen hinsichtlich der Einordnung ihrer Verpackung ein Instrument zur Hand zu geben, mittels dem die Beklagte die (bestehende) Systembeteiligungspflicht durch Verwaltungsakt feststellen kann. Der Bescheid nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG dient also nicht nur der antragstellenden Klägerin, sondern soll darüber hinaus allen dienen, die genau jene antragsgegenständliche Verpackung produzieren, befüllen, in Verkehr bringen oder weitergeben.

Vgl. VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 70, und – 7 A 162/23 –, juris Rn. 55; VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 391/22.TR –, juris Rn. 29; Klein/Klein,

> § 3 VerpackG Rn. 98; Klein/Mehdorn, § 26 VerpackG Rn. 56; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG Rn. 54, 55; Winter, DVBl 2023, 260, 262; Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147.

Auch dies spricht für den erforderlichen Einzelfallbezug der Entscheidung. Sinn und Zweck des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG kann dieser nicht erfüllen, wenn über nicht näher spezifizierte Schuhkartons entschieden wird. Betroffene Dritte könnten daraus keine Schlüsse bzgl. ihrer eigenen Verpackung ziehen. Wenn aber eine Einzelfallentscheidung über eine bestimmte Verpackung ergeht, können Dritte ihre Verpackung mit dieser konkreten Verpackung vergleichen und daraufhin abschätzen, ob ihre Verpackung systembeteiligungspflichtig ist oder nicht.

Soweit die Klägerin vermutet, dass sie tausende Anträge stellen müsste, um jeden Schuhkarton, unterschieden nach Eigenmarke, Modell und Größe, als systembeteiligungspflichtig einstufen zu lassen, verkennt sie das System, das der Gesetzgeber mit der Einführung des Antrags nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG verankert hat. Keinesfalls ist es Aufgabe der Beklagten, für alle denkmöglichen Verpackungen Einordnungsentscheidungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG zu treffen. Dies ist auch nicht notwendig. Wie ausgeführt besteht die Systembeteiligungspflicht unabhängig von etwaigen Anträgen oder Feststellungsbescheiden von Gesetzes wegen für die unter § 3 Abs. 8 VerpackG fallenden Verpackungen. Dem Hersteller steht die Möglichkeit der Antragstellung nur offen, um Zweifelsfälle zu klären und Rechtssicherheit zu schaffen.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 70, und – 7 A 162/23 –, juris Rn. 55; VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 391/22.TR –, juris Rn. 29; Klein/Klein, § 3 VerpackG Rn. 98; Klein/Mehdorn, § 26 VerpackG Rn. 56; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG Rn. 54, 55; Winter, DVBl. 2023, 260, 262, Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147.

Wenn die Klägerin die Systembeteiligungspflicht ihres konkret bezeichneten Schuhkartons per Bescheid festgestellt bekommen hat, kann auch sie daraus auf die übrigen Schuhkartons schließen, es sei denn, diese unterscheiden sich anhand objektiver Merkmale, die die Systembeteiligungspflicht beeinflussen könnten. Zu einer generellen Einschätzung bezüglich aller von der Klägerin als Eigenmarke vertriebenen Schuhkartons ist die Beklagte nicht befugt.

Entgegen der Argumentation der Klägerin gibt die Gesetzesbegründung, die davon spricht, dass zu den von der Zentralen Stelle hoheitlich durchzuführenden Aufgaben insbesondere „Einzelfallentscheidungen zu bestimmten Verpackungsarten“ gehören,

vgl. BT-Drs 18/11274 S. 53,

nichts gegen die obigen Ausführungen her. Der Gesetzgeber wollte mit ihr nicht zum Ausdruck bringen, dass eine Entscheidung über eine Verpackungsart „Schuhkartons bestimmter Marken“ schon einen Einzelfall abbilden würde. Vielmehr wird aus den zahlreichen weiteren Stellen, an denen der Begriff Verpackungsart in der Gesetzesbegründung verwendet wird,

vgl. BT-Drs 18/11274 S. 81, 87, 97, 98, 100, 127, 139, 153, 154,

deutlich, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff „Verpackungsarten“ systembeteiligungspflichte / pfandpflichtige Verpackungsarten meint bzw. Verpackungsarten nach ihrem Material unterscheidet, wie Glasverpackung, Kunststoffverpackung etc. Innerhalb dieser Verpackungsarten komme der Zentralen Stelle Verpackungsregister eine Konkretisierungsfunktion zu, wenn sie Entscheidungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 bis 25 VerpackG treffe.

Vgl. hierzu insb. BT-Drs 18/11274 S. 127.

Vor diesem Hintergrund ist ersichtlich, dass der Einzelfall nicht durch die Bezeichnung einer etwaigen Verpackungsart hergestellt wird, also der Gesetzgeber nicht „Einzelfallentscheidungen zu bestimmten Verpackungsarten“ meinte, sondern „Einzelfallentscheidungen innerhalb bestimmter Verpackungsarten“. Im Übrigen ergibt sich dies aus dem oben dargestellten, in der Gesetzesbegründung erwähnten Sinn und Zweck der Regelung des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG, Einzelfälle bundeseinheitlich zu klären, um Rechtsicherheit zu schaffen.

Unter Zugrundelegung dieser Ausführungen ist der Antrag der Klägerin, festzustellen, dass die Schuhkartons einzeln benannter Eigenmarken der Antragstellerin als nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen einzustufen sind, zu unbestimmt.

Dahinstehen kann dabei, welche genauen Anforderungen an den Individualisierungsgrad zu stellen sind. Der Umfang der notwendigen Individualisierung des Antrags nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG muss sich danach bestimmen, welche Angaben für die Einzelfallentscheidung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG erforderlich sind.

(Mit-)Entscheidend für die Frage der Systembeteiligung sind die Maße des Schuhkartons, sowie die Angabe, wie viele Paar Schuhe sich in dem Karton befinden. Für die Beklagte ist bei der Verpackung von Schuhen in Schachteln aus Papier, Pappe oder Karton die Füllmenge der Schuhkartons das Abgrenzungskriterium, um die Systembeteiligungspflicht zu bejahen oder zu verneinen. Darüber hinaus können auch weitere Einzelheiten z.B. hinsichtlich der Gestaltung und der Robustheit des Schuhkartons mitentscheidend sein. Die Klägerin argumentiert in ihrem Antrag selbst damit, ihre Schuhkartons unterschieden sich wesentlich von den Schuhkartons der Mitbewerber, sie seien insbesondere weniger aufwendig gestaltet und würden auch deshalb seltener von den Kunden mitgenommen. Ob darüber hinaus ein Exemplar des Kartons oder eine Abbildung desselben dem Antrag beigefügt sein muss, damit die Beklagte diese Abbildung – wie üblich – zusammen mit der Einordnungsentscheidung veröffentlichen kann, um der Klägerin selbst oder Mitbewerbern der Klägerin die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen Verpackungen anhand der dortigen Abbildungen einzustufen,

> vgl. hierzu https://www.verpackungsregister.org/stiftung-und-behoerde/einordnungsentscheidungen, abgerufen am

mag offenbleiben. Jedenfalls hat die Klägerin in ihrem o.g. Hilfsantrag zu 1.) vom 3. Mai 2019 die vom Gericht für erforderlich gehaltenen Angaben zur Größe der Verpackung nicht gemacht. Der Antrag ist damit unbestimmt und eine Entscheidung über ihn nicht möglich.

II.

Der mit dem Hilfsantrag angefochtene Feststellungsbescheid vom 22. April 2020, der

1. den Karton aus Pappe (L/B/H 320 mm x 185 mm x 120 mm) des Herstellers [redacted] zur Befüllung mit einem Paar Badeschuhe Modell „[redacted]“, ModellInr. [redacted], Größe 42 der Eigenmarke [redacted],

2. den Karton aus Pappe (L/B/H 300 mm x 155 mm x 105 mm) des Herstellers [redacted] zur Befüllung mit einem Paar Hausschuhe, ModellInr. [redacted], Größe 37 der Eigenmarke [redacted] und

3. den Karton aus Pappe (L/B/H 300 mm x 155 mm x 105 mm) des Herstellers [redacted] zur Befüllung mit einem Paar Sneaker, weiß, Modellnr. [redacted] Größe 37 der Eigenmarke [redacted]

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 diese drei Schuhkartons nicht der Systembeteiligungspflicht unterfallen.

Rechtsgrundlage für die Einordnungsentscheidung ist – wie erwähnt – § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG. Nach § 3 Abs. 8 VerpackG 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: das Vorliegen einer Verkaufsverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VerpackG) oder Umverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG) (1.), die mit Ware befüllt ist (2.) und nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt (3.).

1.

Bei den Schuhkartons handelt es sich um Verkaufsverpackungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG und nicht um Transportverpackungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG sind Verkaufsverpackungen solche Verpackungen, die typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG sind Transportverpackungen solche Verpackungen, die die Handhabung und den Transport von Waren in einer Weise erleichtern, dass deren direkte Berührung sowie Transportschäden vermieden werden, und die typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind. Aus diesen (Legal-)Definitionen ergibt sich, dass sich die Begriffe „Verkaufsverpackung“ und „Transportverpackung“ hinsichtlich der Frage, ob die Verpackung an den Endverbraucher weitergegeben wird, wechselseitig ausschließen. Verkaufsverpackungen werden dem Endverbraucher angeboten, Transportverpackungen sind nicht zu Weitergabe bestimmt. Zusätzliche Voraussetzung für die Transportverpackung ist die Transportfunktion. Dabei müssen

die in § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG genannten Voraussetzungen um eine Transportverpackung bejahen zu können, kumulativ vorliegen.

> Vgl. Erbs/Kohlhaas/Häberle, 257. EL April 2025, VerpackG § 3 Rn. 19; Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 31; Klein/Klein VerpackG § 3 Rn. 49.

Die streitgegenständlichen Schuhkartons haben keine Transportfunktion. Außerdem sind sie typsicherweise zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt.

Da alle Verpackungen eine Art Transportfunktion haben, geht es bei der Transportfunktion des § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG nur um den Transport der Ware durch den Hersteller/Vertreiber vom Herstellungsort oder Lager zum Verkaufsort, nicht um den Transport der Ware vom Verkaufsort zum Endverbraucher. Kriterien, die typischerweise für eine Transportverpackung sprechen, sind insbesondere deren Größe und schwere Handhabbarkeit. Transportverpackungen werden in der Regel im Annahme- und Lagerbereich des Verkaufsortes von der Ware entfernt. Beim Befüllen der Verkaufsregale im Laden verlieren Transportverpackungen regelmäßig ihre Funktion.

> Vgl. Wüstenberg, LMuR 2020, 141; Klein/Klein, VerpackG, § 3, Rn. 49; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 3 VerpackG Rn. 20 unter Verweis auf: OVG NRW, Beschluss vom 15. August 1994 – 20 B 755/94 –, NVwZ 1995, 289, 290 beck-online; vgl. zur insofern zur gleichlautenden Begriffsbestimmung der VerpackVO: Flanderka/Stroetmann, § 3, Rn. 26 und Verordnungsbegründung, BR-Drs. 817/90, S. 43.

Die streitgegenständlichen Schuhkartons sind – ohne weitere Bündelung – für den Transport der Ware, nämlich der Schuhe durch den Hersteller/Vertreiber vom Herstellungsort oder Lager zum Verkaufsort ungeeignet, da sie einzeln betrachtet lediglich den innenliegenden Schuh schützen, aber weder in transportüblichen/handelsüblichen Mengen stapelbar noch händelbar sind. Schon der äußeren Gestaltung wegen – Schuhkartons sind nicht besonders groß oder schwer handhabbar – ist die Transportfunktion des § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG nicht erfüllt. Schuhkartons verlieren auch nicht beim Befüllen der Verkaufsregale ihre Funktion. Sie werden vielmehr beim Transport durch den Kunden von der Verkaufseinheit zur Anfallstelle (vergleichbar einer Cerealien-Verpackung aus Pappe) eingesetzt. Diese Funktion führt nicht dazu, dass der Schuhkarton die Transportfunktion im Sinne des

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG erfüllen würde, sondern spricht im Gegenteil für das Vorliegen einer Verkaufsverpackung.

Die streitgegenständlichen Schuhkartons erfüllen auch nicht die Negativvoraussetzung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG, dass sie „typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt“ sind.

Typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind die Verpackungen, die ihrem Zweck nach dem Transport der Ware zwischen den Vertreibern dienen. Transportverpackungen werden – wie ausgeführt – in der Regel im Annahme- und Lagerbereich des Verkaufsortes von der Ware entfernt und damit dem Endverbraucher weder präsentiert noch angeboten. Umgekehrt handelt es sich bei Verpackungen, die in der Verkaufsstelle ausgelegt werden, in der Regel um Verkaufsverpackungen, da diese dem Kunden – oft als Einheit mit der Ware – gegenübertreten. Zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind also Verpackungen, die dem Endverbraucher angeboten werden. Ein alleiniges Anbieten (nur) der Ware aus der Transportverpackung heraus genügt demgegenüber nicht. Ausreichend ist, dass die Verpackung dem Kunden überlassen wird. Unerheblich ist, ob die Verpackung kostenlos oder entgeltlich an den Kunden abgegeben wird. Ein „Gegenübertreten“ genügt, wenn der Kunde daraus schließen kann, dass er die Verpackung (ggf. gegen Entgelt) mitnehmen darf.

> Vgl. zu alledem: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 33; Klein/Klein, VerpackG, § 3 Rn. 48 – 50; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 3 VerpackG Rn. 14, 20; Erbs/Kohlhaas/Häberle, 256. EL Februar 2025, VerpackG § 3 Rn. 13, vgl. ferner: VG Köln, Urteil vom 31. Januar 2025 – 9 K 783/22 – unter Hinweis auf: EuGH, 29.04.2004 - C-341/01, Rn. 23 f.; vgl. zur alten Rechtslage VG Münster, Urteil vom 12. Oktober 1994 – 8 K 371/93 –, juris und NVwZ 1995, 410, 411 beck-online, unter Verweis auf OVG Münster, Beschluss vom 15. August 1994 - 20 B 755/94 - NVwZ 1995, 289, beck-online.

Die streitgegenständlichen Schuhkartons werden in den Filialen der Klägerin dem Kunden präsentiert und zur Mitnahme angeboten. Es liegt kein Fall des Angebots der Ware aus einer Transportverpackung heraus vor, die die Kunden regelmäßig nicht mitnehmen dürfen. Die Schuhkartons dürfen– auch in den Filialen der Klägerin – zur Erfüllung ihrer Funktion, nämlich des Verbringens des gekauften Schuhs vom Geschäft zum Kunden, mitgenommen werden. Soweit die Klägerin ausführt, sie würde

ihre Filialmitarbeiter dazu anhalten, dem Kunden vorzuschlagen, den Schuhkarton im Geschäft zu belassen, liegt es selbst bei dieser Vorgehensweise in der Entscheidungsbefugnis des Kunden, den Karton mitzunehmen. Dass die Kartons auch auf Verlangen des Kunden nicht herausgegeben werden, trägt die Klägerin nicht vor.

Da die Schuhkartons schon keine Transportfunktion i. d. S. § 3 Abs. 1 Nr. 3 VerpackG haben und auch nach der subjektiven Auffassung des Herstellers dem Kunden jedenfalls zur Mitnahme angeboten werden (wenngleich er hoffen mag, dass die Kunden das Angebot nicht annehmen), ist die in der Literatur streitige Frage, ob bei der Prüfung der Eigenschaft als Transport- oder Verkaufsverpackung (allein) auf die subjektive Sichtweise des Vertreibers (intendierte Zweckbestimmung) oder auf die objektive Sichtweise des Handels, mithin die Sicht der Vertreiber und der Endverbraucher ankommt, nicht entscheidungsrelevant.

> Vgl. zur von der Klägerin vertretenen subjektiven Sichtweise: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 33; dagegen zur Maßgeblichkeit der objektiven Verkehrsanschauung: Wüstenberg, LMuR 2020, 141; sowie Klein/Klein VerpackG § 3 Rn. 49.

2.

Unstreitig sind Schuhkartons im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG mit Ware befüllt.

3.

Die Schuhkartons

1. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 320x185x120 der [redacted], für Schuhe der Eigenmarke [redacted] Model „[redacted]", Modell-Nr. [redacted] Größe 42,

2. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage, Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 der [redacted], für Hausschuhe der Eigenmarke [redacted], Modell-Nr. [redacted], Größe 37

und

3. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 für Sneaker der Eigenmarke [redacted], weiß, Modell-Nr. [redacted], Größe 37

fallen nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Auf Grundlage der oben genannten Definition des § 3 Abs. 8 VerpackG, wonach mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen, systembeteiligungspflichtige Verpackungen sind, ergeben sich aus den in § 3 Abs. 8 Halbs. 2 VerpackG genannten Begriffen „beim privaten Endverbraucher“ und „typischerweise“ die Ausgangspunkte für die Prüfung der Systembeteiligungspflicht der Verpackung, welche sodann auf den Einzelfall – hier die Schuhkartons – anzuwenden sind: Zur Feststellung der Systembeteiligungspflicht der Verpackung muss zunächst definiert werden, was unter der Anfallstelle „beim privaten Endverbraucher“ im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG zu verstehen ist (a.). Sodann ist der unbestimmte Rechtsbegriff „typischerweise“ nach dem Wortlaut, dem Gesetzeszusammenhang sowie der Regelungsabsicht des Gesetzgebers auszulegen, um die bei der Einordnungsentscheidung anzuwendenden Grundsätze zu bestimmen, insbesondere, ob eine Gesamtmarktbetrachtung unter Einbeziehung des Katalogs der Beklagten zu treffen ist und ob eine vollumfängliche Systembeteiligungspflicht angenommen werden kann, wenn nur ein Teil der Verpackungen beim privaten Endverbraucher anfällt oder dies einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellt. (b.). Schließlich ist zu prüfen, ob die streitgegenständlichen Schuhkartons unter Anwendung der o.g. Grundsätze als nicht systembeteiligungspflichtig einzuordnen sind mit der Folge, dass die Beklagte verpflichtet wäre, dies festzustellen (c.).

a.

Mit dem Begriff „beim privaten Endverbraucher“ meint § 3 Abs. 8 VerpackG den Ort, an dem, und nicht die Person bei der der Abfall anfällt (sogenannte Anfallstelle).

Nicht zuzustimmen ist der gegenteiligen Auffassung der Beklagten, der nach § 3 Abs. 8 VerpackG zu bestimmende Abfallanfall der Schuhkartons liege auch dann „beim privaten Endverbraucher“, wenn dieser sich in der Filiale der Klägerin entscheide, den streitgegenständlichen Schuhkarton nicht mitzunehmen, sondern der Klägerin zur Entsorgung zu überlassen. Die Beklagte begründet dies im Wesentlichen damit, dass der Endverbraucher die Entscheidung darüber treffe, dass der Schuhkarton nicht mehr weiterverwendet werde, und zum Zeitpunkt seiner diesbezüglichen Entscheidung der Besitzer des Schuhkartons sei, der sodann durch die Entscheidung der Nichtmitnahme zu Abfall werde. Damit sei der Endverbraucher

Abfallbesitzer. Daher fiele der Schuhkarton als Abfall beim privaten Endverbraucher an. Welchen Entsorgungsweg die Verpackung nehme, sei dabei irrelevant.

„Anfallstelle“ im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG ist aber nicht personenbezogen, sondern örtlich zu verstehen. D.h. Anfallstelle ist der Ort, an dem sich die Erzeugnisse – hier die Verpackungen – in Abfall umwandeln, die Entledigungstatbestände des § 3 Abs. 2 bis 4 Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) also erfüllt werden.

> Klein/Mehdron § 3 Rn. 97, VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, Rn. 65, juris.

Der Begriff „Anfallstelle“ ist im Verpackungsgesetz nicht ausdrücklich definiert. Soweit das Verpackungsgesetz keine Regelungen trifft, sind die Bestimmungen des KrWG ergänzend anwendbar. Auch in § 3 KrWG findet sich keine Legaldefinition zum Begriff der Anfallstelle. Aus § 3 KrWG und § 3 VerpackG lassen sich allerdings Rückschlüsse ziehen, um den Begriff der Anfallstelle zu erfassen.

"Anfall" des Abfalls meint sein Entstehen im rechtlichen Sinn und damit den Zeitpunkt, in dem die Begriffsmerkmale des Abfallbegriffs erstmalig verwirklicht werden

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 65; vgl. ferner Wüstenberg, LMuR 2020, S. 141, 148.

„Stelle“ meint den Ort, an dem die Verpackung zu Abfall wird.

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 Schuhkartons – in Abfall umwandeln und damit als Abfall anfallen. Sofern dies typischerweise beim privaten Endverbraucher oder einer vergleichbaren Anfallstelle i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG geschieht, ist die Systembeteiligungspflicht zu bejahen.

> Vgl. hierzu VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 65.

Auch aus § 3 Abs. 11 VerpackG wird deutlich, dass „Anfallstelle“ einen tatsächlichen Ort meint. In dieser Norm ist der in § 3 Abs. 8 VerpackG verwendete Begriff „privater Endverbraucher“ legal definiert. Danach sind private Endverbraucher private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbare Anfallstellen. Vergleichbare Anfallstellen im Sinne von Satz 1 sind insbesondere Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Niederlassungen von Freiberuflern, typische Anfallstellen des Kulturbereichs wie Kinos, Opern und Museen, sowie des Freizeitbereichs wie Ferienanlagen, Freizeitparks und Sportstadien.

Die Anfallstelle als Ort ist nicht gleichzusetzen mit dem Anfall beim Abfallbesitzer oder Abfallerzeuger. Nach § 3 Abs. 8 KrWG sind Abfallerzeuger natürliche oder juristische Personen, durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornehmen, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger). Abfallbesitzer sind nach § 3 Abs. 9 KrWG natürliche oder juristische Personen, die die tatsächliche Sachherrschaft über Abfälle haben. Dass es – wie die Beklagte meint – entscheidend darauf ankommen soll, wer im Moment des Abfallanfalls Abfallerzeuger oder -besitzer ist, ist dem Wortlaut des § 3 Abs. 8 VerpackG „beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt“ nicht zu entnehmen, auch wenn es sich beim „privaten Endverbraucher“ selbstredend um eine Person handelt, die Abfallbesitzer oder Abfallerzeuger sein kann. Die Worte (Anfall-)“Stelle“ und „beim“ (privaten Endverbraucher) sowie die Legaldefinition in § 3 Abs. 11 VerpackG mit ihren Begriffen „Haushaltungen“ und der Auflistungen von Orten, an denen Verpackung zu Abfall werden kann (u.a. Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Niederlassungen von Freiberuflern), verdeutlichen jedoch, dass die Anfallstelle ein ortsbezogenes Kriterium ist.

> Vgl. Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 16 KrWG Rn. 30; VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 65, Jarass/Petersen, KrWG § 16, Rn. 24; Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 25 KrWG Rn. 61.

Da sich der private Endverbraucher im Zeitpunkt seiner Entscheidung, den Schuhkarton in der Filiale zu belassen, in eben dieser Filiale befindet, ist der Ort des

Anfalls nicht „beim privaten Endverbraucher“ im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG, sondern in der Filiale.

b.

Die Schuhkartons

1. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (UB/H): 320x185x120 der [redacted] für Schuhe der Eigenmarke [redacted] Model „[redacted]", Modell-Nr. [redacted], Größe 42,

2. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage, Außenmaße (UB/H): 300x155x105 der [redacted], für Hausschuhe der Eigenmarke [redacted], Modell-Nr. [redacted] Größe 37 und

3. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (UB/H): 300x155x105 für Sneaker der Eigenmarke [redacted], weiß, Modell-Nr. [redacted], Größe 37

fallen nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an. Zu Recht kommt die Beklagte aufgrund einer abstrakt-typisierenden Betrachtung (aa.) des Gesamtmarktes (bb.), welche nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt (cc.), bei rechtlich zulässiger Anwendung ihres Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (dd.) zu diesem Ergebnis.

aa.

Bei der gebotenen Prognose ("ex ante") im Sinne einer abstrakt-typisierenden Beantwortung der Einschätzung, wo die konkrete Verpackung aller Voraussicht nach (überwiegend) anfällt, ist nach dem Willen des Gesetzgebers auf die allgemeine Verkehrsauffassung abzustellen.

Dies ergibt sich aus den folgenden umfassenden Überlegungen des VG Osnabrück, denen sich die Kammer vollumfänglich anschließt:

> Vgl. hierzu umfassend: VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 44 - 57.

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

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 46.

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.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 47.

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.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 47.

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.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 48.

Im Vergleich des Verpackungsgesetzes mit den Definitionen der Verpackungsverordnung fällt auf, dass der Gesetzgeber sowohl im § 3 Abs. 11 VerpackG, wie auch in § 3 Abs. 8 VerpackG 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“.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 44, unter Hinweis auf: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 39.

Der Gesetzgeber folgt damit der in § 3 Abs. 8 VerpackG vorgenommenen typisierenden Betrachtungsweise, 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).

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 44 unter Hinweis auf: Flanderka, in: Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Kommentar, Verpackungsgesetz, 5. Aufl. 2020, § 3, S. 98.

Die Gesetzesbegründung,

> vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 83 f.,

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 denen eine als systembeteiligungspflichtig und die andere – zum Beispiel aufgrund der Größe, der äußeren Gestaltung oder des besonderen Vertriebsweges – als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen sei. Nicht systembeteiligungspflichtig seien somit Verpackungen, die typischerweise bei anderen Stellen als bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfielen, zum Beispiel Umverpackungen zur Bestückung der Regale, die in der Regel beim Vertreiber verblieben, oder Groß- und „Bulk“-Verpackungen für den industriellen oder gewerblichen Bereich. Wegen der Ergänzung „als Abfall anfallen“ sei darauf abzustellen, bei wem die Verpackung später voraussichtlich entsorgt werde. Dabei sei davon auszugehen, dass jede Verpackung früher oder später als Abfall anfalle. Eine zwischenzeitliche, auch längerfristige Weiterverwendung durch den privaten Endverbraucher (Keksdose, Marmeladenglas) befreie nicht von der Systembeteiligungspflicht.

Der Gesetzgeber stellt damit klar, dass bei Bestimmung der Systembeteiligungspflicht weiterhin das Anfallstellenprinzip gilt, durch die Wahl des Adverbs „typischerweise“ allerdings die allgemeine Verkehrssauffassung 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. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 49 unter Hinweis auf: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 79.

Schon mit der 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, mithin der Verpackungsverordnung i. d. F. vom 2. April 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 VerpackG anhand objektiver Kriterien zu beurteilen sei.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 – juris, Rn. 49 unter Hinweis auf: BT-Drs. 16/6400, S. 20.

Dem entspricht das hier anhand der Auslegung ermittelte Verständnis der Formulierung. Der Gesetzgeber stellt in der Gesetzesbegründung zum Verpackungsgesetz bei der Erläuterung des neu eingeführten Begriffs der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen,

> vgl. BT-Drs. 18/11374 S. 83 und 84,

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. Dabei kommt es nicht auf die individuelle Betrachtung des einzelnen Herstellers an. Vielmehr ist auch hier die allgemeine Verkehrsauffassung heranzuziehen. Der Gesetzgeber nennt ferner die Kriterien, die für die vorzunehmende ex-ante-Betrachtung einschlägig sein können, nämlich Inhalt und Gestaltung der Verpackung. Im Kontext mit dem zulässigen Vertrieb zweier unterschiedlicher Verpackungen, einer systembeteiligungspflichtigen und einer nicht systembeteiligungspflichtigen, wird ein weiteres Kriterium genannt, nämlich der besondere Vertriebsweg. Falle der Abfall, z.B. aufgrund der Größe, der äußeren Gestaltung oder des besonderen Vertriebsweges, typischerweise bei anderen als privaten Endverbrauchern an, sei er nicht systembeteiligungspflichtig. Auch dieses Kriterium ist jedoch durch eine objektive ex-ante-Prognose zu bestimmen. Gleiches gilt für die Frage, bei wem die Verpackung später voraussichtlich entsorgt wird.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 – , juris Rn. 49 unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/11374 S. 83 und 84; Schmehl/Klement, GK-KrWG, § 3

VerpackG, Rn. 28; Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 80.

Nach dem Verständnis des VG Osnabrück, dem die Kammer folgt, 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. 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.

Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 49.

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, wodurch er mehr Raum für die Berücksichtigung der Verkehrsauffassung gibt.

Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 50, unter Hinweis auf BT-Drs. 18/11274, S. 81.

Das oben dargelegte 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 unterbinden. Dieses Ziel hatte der Verordnungsgeber bereits mit der 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung im Blick.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 67, unter Hinweis auf BT-Drs. 18/11274, S. 50 f. und BT-Drs. 16/6400, S. 19.

Unter dem Regime der Verpackungsverordnung war es gängige Praxis einiger Hersteller, sich durch Vorlage von Gutachten ihrer Beteiligungspflicht zu entziehen, indem sie beispielsweise Verkaufsverpackungen in ursprünglich nicht systembeteiligungspflichtige Umverpackungen und/oder Verkaufsverpackungen zu Verpackungen industrieller Endverbraucher umdefinierten.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 51, unter Hinweis auf Schwarzbuch Verpackungsverordnung, Juli 2016, S. 16 ff. vgl. ferner Winter, DVBl. 2023, S. 260, 261.

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. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 51, unter Hinweis auf Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 7 VerpackG Rn. 8,

verschärft das Verpackungsgesetz mit der Statuierung einer originären und grundsätzlichen Systembeteiligungspflicht in § 7 VerpackG die Linie des „umgekehrten Regel-Ausnahmeverhältnisses“. Zweck der mit dem Verpackungsgesetz einhergehenden Änderungen und Spezifizierungen ist daher 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. Gemäß § 7 Abs. 7 VerpackG dürfen Hersteller systembeteiligungspflichtige Verpackungen nicht in Verkehr bringen, wenn sie sich mit diesen Verpackungen nicht an mindestens einem entsprechenden System i.S.d. § 7 Abs. 1 Satz 1 VerpackG beteiligt haben.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 51, unter Hinweis auf Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 7 VerpackG Rn. 9; vgl. ferner BT-Drs 18/11274 S. 55, 70, 73, 139 und Wüstenberg, NJW 2018, 3614, Fiekas/Heske/Friedrich, PharmR 2022, 805. Zum Problem des "Trittbrettfahrens" vgl. schon: BVerwG, Urteil vom 30. September 2015 – 7 C 11.14 –, juris Rn. 15.

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,

> vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 52, unter Verweis auf ein Urteil dieser Kammer vom 03.12.2025 - O. -, (noch n.v.)., vgl. ferner Winter, DVBl. 2023, S. 260, 261.

noch über den angegebenen (individuellen) Vertriebs- und Entsorgungsweg die (vermeintliche) spätere Anfallstelle zu bestimmen. 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.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 52.

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.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 53, unter Hinweis auf Petersen, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Auflage 2022, § 3 Rn. 98ff m.w.N; vgl. zum Begriff der Verkehrsanschauung ferner: BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 7 C 34.15 –, juris Rn. 29; VG Düsseldorf, Beschluss vom 18. Dezember 2020 – 17 L 2492/20 –, juris Rn. 9; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 27. April 2023, 9 L 1615/22, n.V.

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. Für letzteres spricht insbesondere der Umstand, dass der Gesetzgeber in der Begründung des Verpackungsgesetzes bei Erläuterung des Adverbs „typischerweise“ auf die „allgemeine Verkehrsanschauung“ abstellt.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 53, unter Hinweis auf: Landmann/Rohmer, UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 KrWG Rn. 56; ähnlich Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 81.

Auch dies spricht gegen den von der Klägerin vertretenen individuellen, sprich herstellerbezogenen Ansatz.

bb.

Aus diesen Ausführungen des VG Osnabrück zur Auslegung des Begriffs „typischerweise“, denen sich die Kammer anschließt, ergibt sich, dass der Gesamtmarkt des Geltungsbereichs des Verpackungsgesetzes zu betrachten ist. Der Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes umfasst dabei alle Verpackungen, die im Bundesgebiet in den Verkehr gebracht werden.

Der Entsorgungsweg der konkreten Verpackung des einzelnen Herstellers ist dagegen nicht ausschlaggebend, auch wenn dieser typische Entsorgungsweg nach den Angaben des Herstellers vom typischen Entsorgungsweg gleichgestalteter Verpackungen im Gesamtmarkt abweicht.

Die Argumentation der Klägerin, eine Gesamtmarktbetrachtung sei nicht zulässig, da Prüfungsgegenstand nur (bestimmte) Eigenmarken-Schuhkartons von ihr seien und die Gesetzesbegründung vom konkreten zu berücksichtigenden Vertriebsweg spreche, überzeugt nicht. Soweit auch in der Literatur vertreten wird, dass die

Gesamtmarktbetrachtung im Vergleich zu einer Einzelfallanalyse in Bezug auf den Vertriebsweg des jeweils einzelnen Produktes nachrangig sei,

> vgl. Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 83, 92.

folgt die Kammer dem nicht.

Die Kammer teilt vielmehr nach der oben dargelegten Auslegung des Begriffs „typischerweise“ in § 3 Abs. 8 VerpackG die abstrakt-typisierende Herangehensweise der Beklagten unter Berücksichtigung des Gesamtmarktes und entnimmt die Grundlage dafür aus der Begriffsdefinition, dem systematischen Kontext des Gesetzes sowie dessen Zielsetzung und insbesondere dem Willen des Gesetzgebers.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

Wie ausgeführt ist die Frage, ob eine Verpackung gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG "typischerweise" beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt, nach allgemeiner Verkehrsauffassung im Rahmen einer ex-ante-Einschätzung anhand abstrakt-typisierender Kriterien zu beantworten. Zur Prüfung der Systembeteiligungspflicht ist daher auf das Marktverhalten im Gesamtmarkt, also im gesamten Geltungsbereich des VerpackG, inklusive Onlinehandel abzustellen.

Dafür sprechen Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes, die Gesetzesbegründung und die Gründung der Zentrale Stelle Verpackungsregister. Sinn und Zweck der typisierenden Herangehensweise ist – wie dargestellt – die bessere Vollziehbarkeit des Verpackungsgesetzes. Dass der Gesamtmarkt betrachtet werden muss, ergibt sich aus den Vorgaben des Gesetzes, welches mit seinem Wortlaut „typischerweise“ – wie erläutert – ein Abstellen auf die allgemeine Verkehrsanschauung fordert. Diese allgemeine Verkehrsanschauung wird durch eine Gesamtmarktbetrachtung, bezogen auf das gesamte Bundesgebiet, möglichst objektiviert ermittelt. Der eigene Vertriebsweg ist dagegen nicht mehr ausschlaggebend zu berücksichtigen. Dies widerspräche sowohl dem Wortlaut des § 3 Abs. 8 VerpackG („typischerweise“), als auch dem zu diesem Wortlaut hinzugetretenen und in der Gesetzesbegründung ausdrücklich genannten Sinn und Zweck der Neufassung des § 3 Abs. 8 VerpackG, dass nicht mehr individuelle Herstellergutachten unter Abkehr von der typischen Anfallstelle ausschlaggebend sein sollen. Insbesondere wollte der Gesetzgeber ausweislich der amtlichen Begründung die früher regelmäßig ausgeübte Praxis, identische Verpackungen aufgrund von komplexen Vertriebsweganalysen zu einem

Teil als systembeteiligungspflichtig und zu einem anderen Teil als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen, unterbinden. Eine Aufspaltung einer identischen Verpackung in eine systembeteiligungspflichtige und gewerbliche Menge ist nicht mehr zulässig.

> So wohl auch VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, Rn. 43. Vgl. ferner BT.-Drs. 18/11274, S. 83 – 84; Klein/Klein, VerpackG § 3 Rn. 96, Klein/Mehdorn, VerpackG, § 26 Rn. 59, Winter, DVBl. 2023, 260, 261 – 262, Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147; a. A.: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 83 ff.

Die Tatsache, dass der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung bei der Erläuterung des Adverbs „typischerweise“ auf die allgemeine Verkehrsauffassung abstellt, spricht gegen den von der Klägerin vertretenen individuellen, sprich herstellerbezogenen Ansatz. Dass es auf die Prognose seitens des Herstellers ankommen soll, wie er den typischen Entsorgungsweg seiner konkreten Verpackung abschätzt, oder auch anhand von Untersuchungen belegt, folgt nach der Auffassung des VG Osnabrück, dem sich die Kammer anschließt, weder aus dem Gesetz noch erscheint es ansatzweise praktisch umsetzbar. Denn es widerspräche den oben ausgeführten Grundsätzen zur allgemeinen Verkehrsauffassung diametral und ließe auch den Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes außer Betracht.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, Rn. 53.

Soweit einzelne Hersteller den Standpunkt vertreten, für die Systembeteiligungspflicht ihrer Verpackungen auf den eigenen Vertriebsweg abstellen zu können, so steht die Gesetzesbegründung und der Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes dieser Ansicht klar entgegen. Folgte man dieser Ansicht, könnte die Beklagte wesentliche Aufgaben, nämlich die Prüfung von Vollständigkeitserklärungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, § 11 VerpackG und die Einordnung von Verpackungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23, § 3 Abs. 8 VerpackG nicht erfüllen. Individuelle Herstellergutachten unter Abkehr von der »typischen« Anfallstelle sollen nach dem Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes nicht mehr die Grundlage für die Einordnung von Verpackungen darstellen.

> Vgl. Winter, DVBl. 2023, 260, 261, a.A.: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 93.

An diesem Normverständnis ändert das von der Klägerin betonte Erfordernis eines (bestimmten) Antrags nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG nichts. Entgegen der Auffassung der Klägerin steht dem gesamtmarktbezogenen Ansatz nicht entgegen, dass Prüfungsgegenstand des Einordnungsantrags bestimmte Schuhkartons der Klägerin sind. Der Auffassung der Klägerin diesbezüglich, Prüfungsgegenstand seien nur (bestimmte) Eigenmarken-Schuhkartons, weshalb lediglich zu prüfen sei, wo diese typischerweise anfielen, ist nicht zu folgen.

Die Klägerin ist entgegen ihrer Auffassung – wie dargelegt – verpflichtet, einen konkreten Einordnungsgegenstand im Antrag nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG zu benennen, und die Beklagte ist verpflichtet, die Systembeteiligungspflicht dieses konkreten Einordnungsgegenstanden nach abstrakten Kriterien zu prüfen. Das „Antragserfordernis“ schließt die hier vertretene objektivierte, abstrakt-typisierende Einordnung anhand der allgemeinen Verkehrsauffassung nicht aus. Soweit die Klägerin aus der Aufforderung der Beklagten, konkrete Schuhkartons zu benennen, zu begründen versucht, es komme insbesondere auf den konkreten Vertriebs- und Entsorgungsweg dieses Produktes nebst Verpackung an, folgt die Kammer dem nicht. Aus der Gesetzesbegründung zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Halbs. 1 VerpackG lässt sich schließen, dass die Einordnungsentscheidung zu einem konkreten Prüfgegenstand anhand einer abstrakt-typisierenden Prognoseentscheidung zu erfolgen hat. Darin sieht die Kammer keinen Widerspruch.

> Ebenso VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 55 unter Bezugnahme auf BT-Drs. 19/27634, S. 77.

Denn der Prüfungsgegenstand (also das Objekt der Prüfung) ist zu unterscheiden von den Prüfungsmaßstäben, nach welchen die Beklagte zu ihrer Einschätzung hinsichtlich der rechtlichen Einordnung des Prüfungsgegenstandes kommt. 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.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, Rn. 44 – 57.

Entgegen der Ansicht der Klägerin ist der Onlinehandel mit in die Gesamtmarktbetrachtung einzubeziehen.

Der Gesamtmarkt des Schuhhandels ist bezogen auf das Bundesgebiet zu betrachten. Der Onlinehandel mit Schuhen bildet einen Teil dieses Gesamtmarktes. Entgegen der Ansicht der Klägerin steht der gesamtmarktbezogenen Prüfung des typischen Anfalls der Verpackung die Gesetzesbegründung, wonach der Vertriebsweg unter bestimmten Umständen ein Kriterium zur Einstufung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig sein kann,

vgl. BT-Drs., 18/11274, S. 84,

nicht entgegen.

Zum einen ist schon fraglich, ob der stationäre Handel und der Onlinehandel einen unterschiedlichen Vertriebsweg im Sinne der Gesetzesbegründung darstellen. Denn bei beiden Vertriebswegen landet der Schuhkarton beim Endverbraucher. In keinem Fall liegt ein Vertriebsweg „Business to Business“ (B2B) vor, den die Gesetzesbegründung möglicherweise im Blick hatte, um je nach Vertriebsweg eine ex-ante Einschätzung bezüglich der Frage zu treffen, ob die Verpackung beim privaten Endverbraucher anfällt oder nicht. Jedenfalls aber nennt die Gesetzesbegründung den Vertriebsweg nur als mögliches Kriterium, wenn sich die streitgegenständliche Verpackung je nach Vertriebsweg unterscheidet. Es reicht also nicht aus, dass ein und dieselbe Verpackung auf unterschiedlichen Vertriebswegen (stationär oder im Onlinehandel) vertrieben wird. Die Verpackungen müssten vielmehr tatsächlich je nach Vertriebsweg unterschiedlich gestaltet sein.

> Vgl. BT-Drs., 18/11274, S. 84; vgl. ferner Konzak/Körner in: Landmann/Rohmer UmweltR, 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 92: Der Vertriebsweg determiniert die Ausprägung und Gestaltung der Verpackung, insbesondere deren Größe bzw. Volumen und nicht andersherum; vgl. ferner Schmehl/Klement, GK-KrWG, § 3 VerpackG Rn. 30.

Dies ist im Onlinehandel der Klägerin und auch generell im Onlinehandel von Schuhen nicht der Fall. Die Schuhkartons, die die Klägerin im Onlinehandel an den Endverbraucher versendet, unterscheiden sich nicht von denjenigen, die die Klägerin im stationären Handel an ihre Kunden abgibt. Dies gilt auch für die Schuhkartons anderer Schuhanbieter, die ihre Ware sowohl über ein Filialnetz als auch online vertreiben: Die Verpackung bleibt gleich. Daher kann die Klägerin den eigenen

Onlinehandel nicht aus der Betrachtung „herausrechnen“. Er ist bei der Gesamtmarktbetrachtung mit einzubeziehen.

cc.

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist es mit dem Gleichheitssatz (Art 3 GG) vereinbar, dass je nach Einstufung alle identischen Verpackungen eines Herstellers entweder zu 100 % als systembeteiligungspflichtig anzusehen sind oder gar nicht. Entgegen den Ausführungen der Klägerin fordert der Gleichheitssatz keine Quotierung.

Die Gesetzesbegründung führt dazu aus: Falle eine Verpackung voraussichtlich mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern an, sei diese Verpackung vollumfänglich bei einem System anzumelden, auch wenn einzelne Stücke dieser Verpackung später tatsächlich bei anderen Endverbrauchern als Abfall anfallen sollten.

Vgl. BT-DRs. 18/11274 S. 83.

Dass die Beklagte den Gesetzeswortlaut „typischerweise“ auf Grundlage der Gesetzesbegründung,

vgl. BT-Drs 18/11274 S. 83,

im Sinne von mehrheitlich auslegt, und damit den Wert von 50 % ansetzt, ist nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat den unbestimmten Rechtsbegriff „typischerweise“ gewählt. Damit ist der Rechtsanwender zur Auslegung befugt. Das Gericht geht davon aus, dass der Begriff „typischerweise“ jedenfalls Mehrheitsverhältnisse im Sinne einer 50 % Grenze beinhaltet. Ob in Einzelfällen aufgrund besonderer Sachlagen relative Mehrheitsverhältnisse ausreichen, hält die Kammer für denkbar, lässt sie aber mangels Entscheidungserheblichkeit ausdrücklich offen.

Aufgrund der o.g. Gesetzesbegründung ist es in der Literatur und Rechtsprechung anerkannt, dass die Verpackung als bestimmtes Verpackungsmodell nunmehr nur insgesamt entweder systembeteiligungspflichtig oder nicht systembeteiligungspflichtig sein kann. Hierfür genügt die Feststellung, wo die Mehrheit der Verpackungen/Abfälle landet. Indem der Gesetzgeber klarstellt, dass es darauf ankomme, wo die Verpackung aus der objektiven ex-ante-Perspektive voraussichtlich mehrheitlich entsorgt wird, lässt er ein Abstellen auf Mehrheitsverhältnisse zu.

Vgl. Klein/Klein VerpackG § 3 Rn. 29 f., 96, Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147, Fiekas/Heske/Friedrich, PharmR 2022, 805, 808

> Erbs/Kohlhaas/Häberle, VerpackG § 3 Rn. 28; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 3 VerpackG Rn. 28, 29; Winter, DVBl. 2023, 260, 261, VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 64, und – 7 A 162/23 –, juris Rn. 48.

Darin liegt kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Denn die Differenzierung zwischen den Verpackungen die mehrheitlich bei Endverbrauchern anfallen, und solchen, die das nicht tun, verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Auch die daraus folgende Systembeteiligungspflicht von 100 % einer (bestimmten) Verpackung, die – im Gesamtmarkt betrachtet – mehrheitlich bei Endverbrauchern anfällt, verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz.

Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Der Gesetzgeber überschreitet die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit, wenn ein vernünftiger, einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung fehlt.

> BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 9 C 7/16 –, BVerwGE 159, 216-238, Rn. 50; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12. Juni 2015 – 2 K 5800/14 –, juris Rn. 87 - 91 unter Hinweis auf: OVG NRW, Urteil vom 20. B. 2015 - 1 A 557/13 -, juris Rn. 48.

Dabei lassen sich folgende für das Abgabenrecht entwickelte Grundsätze in Bezug auf den Gleichheitssatz nach Art. 3 GG auf die nach dem Verpackungsgesetz zu prüfende Frage der Systembeteiligungspflicht übertragen.

Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Der Gesetzgeber hat bei der Auswahl des Abgabengegenstands und bei der Bestimmung des Abgabensatzes zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum. Werden Beiträge erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG daher, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Die Erhebung von Beiträgen erfordert hinreichende sachliche Gründe, welche eine individuell-konkrete Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Denn wesentlich für den Begriff des Beitrags ist der Gedanke der angebotenen Leistung: Wenn das

Gemeinwesen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eine besondere Einrichtung zur Verfügung stellt, so sollen diejenigen, die daraus besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen oder ziehen können, zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen. Die individuell-konkrete Zurechenbarkeit lässt sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete Vorteile oder Nutzen zu ziehen.

> Vgl. beispielsweise zum Rundfunkbeitrag: BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 – 1 BvR 1675/16 –, BVerfGE 149, 222-293, Rn. 65 – 66 m.w.N.

Eine Ungleichbehandlung im Abgabenrecht stellt eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG nur dar, wenn die gewählte Differenzierung nicht auf sachgerechte Erwägungen zurückzuführen ist. Zwar gilt es, den Gedanken einer möglichst gleichmäßigen Belastung aller Abgabepflichtigen zu verwirklichen. Aber bereits Erwägungen der Praktikabilität können regelmäßig einen vernünftigen Grund dafür abgeben, dass der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen eine ungleiche Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen hinnehmen darf. Denn es ist zu berücksichtigen, dass Abgabengesetze in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens betreffen. Sie müssen, um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben abgabenrechtlichen Folgen knüpfen, typisieren und können dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen. Es ist auch ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, die Erhebung von Abgaben so auszugestalten, dass sie praktikabel bleibt, und sie von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zu entlasten. Die wirtschaftlich ungleiche Wirkung auf die Abgabepflichtigen darf allerdings ein gewisses Maß nicht übersteigen. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen. Außerdem darf eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss sich realitätsgerecht am typischen Fall orientieren.

> Vgl. zu Straßenbaubeiträgen: BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 50 m.w.N, BVerwG, Urteil vom 12. Februar 1988 – 4 C 24/85 –, BVerwGE 79, 54-61, Rn. 21 m.w.N.

Diese zum Abgabenrecht entwickelte Rechtsprechung lässt sich aus folgenden Gründen auf das Verpackungsgesetz übertragen. Es ist dem Prinzip der Systembeteiligungspflicht immanent, dass durch die Lizenzentgelte, die der Hersteller

an ein System zu zahlen hat, die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Systems eröffnet wird, das Lizenzentgelt jedoch kein Entgelt für eine konkrete Entsorgung darstellt. Mit anderen Worten ist das Lizenzentgelt unabhängig davon zu zahlen, ob die in Verkehr gebrachte Verpackung tatsächlich letztendlich über das System entsorgt wird.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 72, unter Hinweis auf: OLG Köln, Urteil vom 4. November 1997 – 15 U 39/97 –, juris Rn. 38, Klein/Klein VerpackG § 7 Rn. 6; OLG Düsseldorf, Urteil vom 30. Dezember 2009 – VI-U (Kart) 15/09 –, juris Rn. 34.

Insoweit besteht eine Parallele zum Abgabenrecht, bei dem eine Abgabenpflicht entstehen kann für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der zur Verfügung gestellten Leistung. Im Abgabenrecht ist nach den obigen Ausführungen anerkannt, dass der Gesetzgeber anstelle des sog. Wirklichkeitsmaßstabs, dem hier der tatsächliche Anfallort entspräche, einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab wählen darf, der die Abgabenpflicht an einfache festzustellende Umstände anknüpft, die mit dem die Abgabenerhebung rechtfertigenden Sachverhalt typischerweise im Zusammenhang stehen.

> Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 7 VerpackG, Rn. 22, unter Hinweis auf: BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009 – 1 BvL 8/05 –, BVerfGE 123, 1, 21; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2009 – 9 C 12/08 –, BVerwGE 135, 367, 374; BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 23/14 –, juris Rn. 32.

Damit liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor, weil ein sachlicher Grund für die Anknüpfung an die Mehrheitsverhältnisse gegeben ist. Da nach diesem Prinzip alle identischen Verpackungen eines Herstellers entweder zu 100 % als systembeteiligungspflichtig anzusehen sind oder überhaupt nicht und indem die Grenze bei der Mehrheit der im Gesamtmarkt zu prüfenden Verpackung dieser Art liegt, wird pauschaliert und typisiert. Damit wird von einer absoluten Einzelfallgerechtigkeit abgewichen. Dies ist aber gerechtfertigt, um die Vollzugsfähigkeit des Verpackungsgesetzes und die Funktionsfähigkeit des dualen Systems zu gewährleisten.

> Vgl. hierzu: Klein/Klein VerpackG § 3 Rn. 30, 96, Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147; Fiekas/Heske/Friedrich, PharmR 2022, 805, 808; Erbs/Kohlhaas/Häberle, VerpackG § 3 Rn. 28; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 3 VerpackG Rn. 28; in diese Richtung: VG Osnabrück, Urteile vom

> 11. Februar 2025 – 7 A 157/23 –, juris Rn. 64, und – 7 A 162/23 –, juris Rn. 48.

Der Beklagten steht es frei, nach dem mehrheitlichen Anfall einer gleichartigen Verpackung beim Endverbraucher bzw. ihm gleichgestellte Stellen zu entscheiden und sodann 100 % der gleichartigen Verpackungen als systembeteiligungspflichtig anzusehen, auch wenn dadurch für einen Teil der einzelnen Verpackung gezahlt werden muss, der im System tatsächlich nicht ankommt. Denn auch die Beteiligung dieses Teils ist gerechtfertigt. Richtig ist zwar, dass die Tätigkeit der Systeme, deren Refinanzierung die Systembeteiligungspflicht dient, auf private Endverbraucher beschränkt ist (§ 14 Abs. 1 Satz 3 VerpackG). Hieraus folgt indes nicht, dass der Gesetzgeber gezwungen wäre, die Systembeteiligungspflicht an den in der Praxis kaum feststellbaren tatsächlichen Anfallorten einer Verpackung anzuknüpfen. Der Gesetzgeber darf aufgrund seines Gestaltungsspielraums vielmehr zu Typisierungen greifen und dabei ein gewisses Auseinanderfallen von Systembeteiligungspflicht und Entsorgung durch Systeme in Kauf nehmen, solange dies nicht außer Verhältnis zu der dadurch erreichten Vereinfachung bei der Handhabung der Systembeteiligungspflicht steht.

> Vgl. Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 7 VerpackG, Rn. 22, unter Hinweis auf: BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009 – 1 BvL 8/05 –, BVerfGE 123, 1, 21; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2009 – 9 C 12/08 –, BVerwGE 135, 367, 374; BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 23/14 –, juris Rn. 32, NVwZ-RR 2016, 68, 72.

Die damit einhergehende Abkehr von der vollumfänglichen Einzelfallprüfung hin zur Typisierung ist zugunsten des anerkannten Ziels der Praktikabilität vorliegend hinzunehmen. Der damit zwangsläufig verbundene Verlust an Einzelfallgenauigkeit sprengt nicht die Grenzen des nach Art. 3 Abs. 1 GG Erlaubten.

Vorliegend steht das tatsächliche Auseinanderfallen von Systembeteiligungspflicht und Entsorgung durch Systeme nicht außer Verhältnis zur damit bezweckten Vereinfachung bei der Handhabung der Systembeteiligungspflicht, und zwar auch dann nicht, wenn – gemäß den Erhebungen im Jahr 2017 – nur 53 % der Schuhkartons bei den Endverbrauchern als Abfall anfiele. Die einfachere und gerechtere Handhabung der Systembeteiligungspflicht rechtfertigt das Abstellen auf Mehrheitsverhältnisse.

Wie ausgeführt, wollte der Gesetzgeber durch die Neuregelungen im VerpackG, insbesondere durch das Einführen des Wortes „typischerweise“ an einigen Stellen des Gesetzes, den Vollzugsproblemen des Verpackungsgesetzes und der vormaligen Verpackungsverordnung begegnen, welche diverse Probleme verursachte. Ausgemachtes Ziel des Gesetzgebers ist es, wie unter II. 3. b. aa. ausgeführt, das sogenannte „Trittbrettfahren“, also die Vermeidung der Systembeteiligung zu verhindern und den Gesetzesvollzug insgesamt zu stärken. Der Gesetzgeber ging im Jahr 2017 davon aus, dass 30 % der Unternehmen säumig sind. Es sollte durch die Gesetzesänderung erreicht werden, dass diese künftig ihrer Pflicht zur Systembeteiligung nachkommen (vgl. dazu die obigen Ausführungen).

> Vgl. BT-Drs. 18/11274 S. 53 und 83; VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 51; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, VerpackG § 3 Rn. 28; Winter, DVBl. 2023, 260, 261; Wüstenberg, NJW 2018, 3614, 3616.

Zu diesem Zweck richtete der Gesetzgeber die Zentrale Stelle Verpackungsregister (also die Beklagte) ein. In der Gesetzesbegründung ist belegt, dass hiermit den Vollzugsproblemen des Verpackungsgesetzes und der vormaligen Verpackungsverordnung begegnet werden sollte. Der Gesetzgeber führt hierzu in der „Begründung zur Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“ zum Verpackungsgesetz,

> BT-Drs. 18/11274 S. 50,

aus, „in den vergangenen Jahren [sei] der Wettbewerb auf der Ebene der dualen Systeme teilweise durch offenkundigen Missbrauch und systematische Umgehung einzelner Regelungen der Verpackungsverordnung erheblich verzerrt [worden]. Dadurch drohte sich das duale Erfassungssystem insgesamt zu destabilisieren.“ Mit der Siebten Novelle der Verpackungsverordnung seien Verbesserungen zur Stabilisierung des Wettbewerbs erreicht worden. Der Gesetzgeber meint weiter: „Für eine dauerhafte Sicherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs ist es jedoch erforderlich, eine Zentrale Stelle einzurichten, die sämtliche Informationen über die in Verkehr gebrachten, gesammelten und verwerteten Verpackungsmengen erhält, abgleicht und auswertet. Nur dadurch ist es möglich, eventuelle Schlupflöcher und Manipulationen frühzeitig zu erkennen und die betreffenden Marktteilnehmer zu einem rechtskonformen Verhalten anzuhalten. Die bisherige, dezentrale Verwaltung durch

die Länder war dazu jedenfalls nicht in ausreichendem Maße in der Lage. Durch eine neu einzuführende Registrierungspflicht soll zudem die unlautere Praxis einiger Markteilnehmer des sogenannten „Trittbrettfahrens“, das heißt des schlichten Unterlassens der Systembeteiligung, nachhaltig unterbunden werden.“ Wesentlicher Inhalt des Gesetzesentwurfs,

BT-Drs. 18/11274 S. 51 - 53,

sei unter anderem, dass Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen vor dem erstmaligen Inverkehrbringen der Verpackungen zur Registrierung bei der Zentralen Stelle verpflichtet seien und das diesbezügliche Herstellerregister im Internet veröffentlicht werde, denn „[d]amit soll die Transparenz gesteigert und das Unterlassen der Systembeteiligung („Trittbrettfahren“) verhindert werden.“ Der Gesetzgeber ist ferner der Ansicht, mit der Errichtung einer Zentralen Stelle würden „zukünftig wesentliche Aufgaben der Marktüberwachung sowohl im Hinblick auf die Pflichten der Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen als auch im Hinblick auf die Pflichten der Systeme bei einer Bundesbehörde gebündelt und somit effektiver wahrgenommen werden können als bisher.“ Wesentliches Ziel des Gesetzesentwurfs,

BT-Drs. 18/11274 S. 55,

sei eine ökologische, effiziente und bürgerfreundliche Weiterentwicklung der haushaltsnahen Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen. Der Gesetzgeber führt weiter aus: „Ein weiteres wichtiges Ziel des Gesetzesentwurfs ist die Errichtung einer Zentralen Stelle, die den Wettbewerb zwischen den dualen Systemen sowie die Erfüllung der Pflichten der Hersteller und Vertreiber von Verpackungen überwachen soll. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass Trittbrettfahrer erhebliche Kosten auf die sich normkonform verhaltenden Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen verlagern.“ Zum Aufbau und zu den Tätigkeiten der Zentralen Stelle führt der Gesetzgeber aus,

BT-Drs. 18/11274 S. 70,

eine der Hauptaufgabe der Zentralen Stelle liege darin, „zu verhindern, dass sich einige Systeme auf Kosten anderer einen unlauteren Vorteil verschaffen.“ Auch dazu dienten die Aufgaben der Konkretisierung der Verpackungsarten (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummern 23 bis 26), denn dadurch würde „eine Umgehung der Systembeteiligungspflicht (zum Beispiel durch sogenannte „Trittbrettfahrer“)

erschwert“. Durch die verbesserte Kontrolle solle „verhindert werden, dass Trittbrettfahrer normkonformen Herstellern durch nicht lizenzierte Verpackungen Kosten verursachen.“

Vgl. BT-Drs. 18/11274 S. 127.

Aus alledem wird deutlich, dass zu Zeiten der Geltung der Verpackungsverordnung sich die Notwendigkeit der Schaffung einer zentralen Stelle herauskristallisiert hatte, welche bundesweit als neutrale Fachinstanz im Rahmen des Regelungsbereichs des Verpackungsrechts agieren sollte, um Vollzugsdefizite bei der Umsetzung des Verpackungsrechts zu reduzieren. Die Beklagte sollte insbesondere eine bessere Grundlage zur Überwachung der Adressaten der Systembeteiligungspflicht erhalten, als es vorher der Fall gewesen war. Eine bundesweit hoheitlich agierende Fachinstanz, die eine zentrale und prüffähige Erfassung sämtlicher Information über die in Verkehr gebrachten, gesammelten und verwerteten Verpackungsmengen vornimmt und diese abgleicht und auswertet, kann aus diesen die jeweiligen Markt- und Kostenanteile der Systeme zutreffend und verlässlich ermitteln. Dies ist für die Verteilung der Kosten der Systeme erforderlich. Ist diese zentrale Stelle dazu noch mit umfassenden Auslegungs- und Entscheidungskompetenzen ausgestattet, ist es ihr möglich, die bisher mangelhafte Einhaltung verpackungsrechtlicher Vorgaben durch die jeweiligen Wettbewerbsteilnehmer – etwa durch die Schaffung und Anwendung einheitlicher Standards – sicherzustellen und etwaige »Schlupflöcher« und Manipulationen frühzeitig zu erkennen und zu ihrer Behebung beizutragen und Vollzugsdefizite zu reduzieren. Damit sollte die wesentliche Aufgabe der Marktüberwachung zukünftig effektiver wahrgenommen werden können als bisher. Durch die Neuregelungen soll also der Gesetzesvollzug und die Überwachung insgesamt gestärkt werden. Durch die verbesserte Kontrolle sollte verhindert werden, dass Trittbrettfahrer durch nicht lizenzierte Verpackungen am System gesetzeskonform beteiligten Herstellern zusätzliche Kosten bescheren.

Vgl. Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 9 VerpackG, Rn. 1, 2, § 26 VerpackG, Rn. 1, § 24 VerpackG Rn. 1; BT-Drs. 18/1127, S. 52 – 53, 55, 70, 91, 92, 127.

Es ist daher ausdrückliches Ziel des Gesetzgebers, aus Gerechtigkeitsgründen für die sich am System beteiligenden Hersteller die Umgehung der Systembeteiligungspflicht durch Trittbrettfahrer zu verhindern. Dieses Ziel des Gesetzgebers kann durch eine pauschale Begründung der Systembeteiligungspflicht von Verpackungen erreicht

werden. Denn eine pauschale Einstufung erleichtert auch dessen Überprüfbarkeit. Durch die 100 %ige Systembeteiligungspflicht für den Fall, dass eine Verpackung mehrheitlich beim Endverbraucher anfällt, kann die Beklagte als zentrale Behörde die Systembeteiligungspflichten nach § 7 VerpackG weit besser überprüfen. Abweichungen von der Einzelfallgerechtigkeit dergestalt, dass auch Hersteller von Verpackungen 100 % ihrer Verpackungen am System beteiligen müssen, obwohl ein Teil dieser Verpackungen nicht in diesem System anfällt, sind im Hinblick auf das Ziel, das System insgesamt besser überwachen zu können, gerechtfertigt.

Vgl. Klein/Klein, VerpackG § 3 Rn. 30.

Dass es aufgrund der Typisierung zu Grenzfällen kommt, ist nicht schädlich, solange der Entscheidung kein atypischer Fall zugrunde gelegt wird. Für die Bestimmung des typischen Anfalls genügt die Feststellung, wo die Mehrheit der Verpackungen/Abfälle landet. Würde eine Quote von z.B. 60 % gefordert, fielen einige Verpackungen aus der Zuordnung heraus, was nicht dem Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes entspräche.

Vgl. Wüstenberg, LMuR 2020, 141, 147.

Soweit die Klägerin meint, der prozentuale Anteil der Schuhkartons, der bei den Endverbrauchern als Abfall anfalle, liege jedenfalls unter 60 %, und damit sei eine „Null-Eins-Entscheidung“ nicht sachgerecht, da diese finanzielle Belastung über das hinausgehe, was im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung geboten sei, ist dem nicht zu folgen. Das Abstellen auf die Mehrheit der Verpackungen bleibt aus den oben genannten Gründen sachgerecht. Ein Grenzfall, wie ihn die Klägerin behauptet, kann allenfalls dazu führen, dass die Beklagte – wie von der von ihr Beauftragten GVM in der Stellungnahme vom 12. November 2020 angesprochen – gehalten sein wird, durch regelmäßige Überprüfungen des Gesamtmarktverhaltens zu ermitteln, in welche Richtung sich die Quote entwickelt. Nach den der Kammer vorliegenden Unterlagen und Informationen – namentlich die Stellungnahmen der GVM vom 12. November 2020 und vom 23. Oktober 2025 sowie die Angaben des Gutachters im Termin zur mündlichen Verhandlung – entwickelte sich die Quote trotz der Vorgehensweise der Klägerin als Marktführerin, ihre Mitarbeiter anzuweisen, die Schuhkartons im Laden zu entsorgen, nicht unter 50 %. Die Quote stieg vielmehr im Laufe der Jahre bis auf 63 %. Die Behauptung der Klägerin – der die Beklagte entgegengetreten ist – auch die GVM halte die „Null-Eins-Entscheidung“ für problematisch,

vgl. hierzu Anlage K 13 zur Klageschrift,

verfängt nicht. Es war nicht die GVM, sondern der Gesetzgeber, der die Vorgaben mit dem Begriffen „typischerweise“ gesetzt hat, an die die Beklagte sich halten muss. Die GVM mag dies als problematisch ansehen oder nicht. Für die Anwendung des Gesetzes durch die Beklagte ist dies unerheblich. Dementsprechend hat die GVM gemäß dem Auftrag der Beklagten geprüft, wo Schuhkartons mehrheitlich anfallen, und die Beklagte hat auf der Grundlage dieser Prüfung ihre Einordnungsentscheidung getroffen.

dd.

Die Beklagten durfte ihrer Einordnungsentscheidung vom 22. April 2019 den Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen zugrunde legen.

Der Katalog beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (i). Die Beklagte durfte für ihre Einordnungsentscheidungen Verwaltungsvorschriften in Form des sogenannten Katalogs erlassen, da es sich bei den Einordnungsentscheidungen um Entscheidungen im Bereich der Massenverwaltung handelt (ii). Die durch den Katalog erfolgte Gesetzesauslegung ist nachvollziehbar sowie plausibel (iii) und mit dem Gesetz vereinbar (iv.). Die von der Klägerin vorgebrachten Argumente gegen den Erlass und die Anwendung des Katalogs vermögen das Gericht dagegen nicht zu überzeugen (v.)

i.

Sollte die Klägerin mit ihren Einwendungen, die Beklagte sei zum Erlass eines Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen nicht befugt und der Katalog habe wegen des erst späteren Inkrafttretens des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Halbs. 2 VerpackG zum Zeitpunkt der Einordnungsentscheidung noch nicht gegolten, eine fehlende Rechtsgrundlage für den Katalog bemängeln, folgt die Kammer dem nicht.

Der Katalog beruht auf einer gesetzlichen Grundlage. Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Halbs. 2 VerpackG kann die Beklagte für ihre Einordnungsentscheidung über die Systembeteiligungspflicht Verwaltungsvorschriften erlassen. Mit dem „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und anderen Gesetzen“ vom 9. Juni 2021 (in Kraft getreten am 3. Juli 2021) hat der Gesetzgeber in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Halbs. 2. VerpackG eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von

Verwaltungsvorschriften geschaffen. Laut der Gesetzesbegründung darf die Beklagte bei der Einordnungsentscheidung in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG auf Verwaltungsvorschriften in norminterpretierender Form zurückgreifen. Zusätzlich wird in der Gesetzesbegründung klargestellt, dass den Verwaltungsvorschriften keine Außenwirkung zukomme und dass diese zur allgemeinen Information der Marktakteure veröffentlicht werden könnten, so dass sie wichtige Hinweise im Hinblick auf das Ergebnis einer möglichen Einordnungsentscheidung erhielten. Dieser vom Gesetzgeber bereits angesprochene und in dem Katalog bzw. Leitfaden der Beklagten selbst zum Ausdruck kommende Hinweischarakter begründet und erklärt die Adressierung u.a. an die Hersteller.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 - 67, unter Hinweis auf: BT-Drs. 19/27634, S. 77 und Ziffer 1.5 des Leitfadens Stand 2023.

Es schadet nicht, dass die o.g. Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des Katalogs nach Erlass der streitgegenständlichen Einordnungsentscheidung durch Bescheid vom 22. April 2020 bzw. des diesbezüglichen Widerspruchsbescheids vom 11. Dezember 2020 erst am 3. Juli 2021 in Kraft getreten ist. Entscheidend für die Einordnungsentscheidung ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung,

> vgl. Schoch/Schneider, 46. EL August 2024, VwGO § 113 Rn. 264, 267,

und damit ein (weit) nach dem Inkrafttreten der norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften liegender Zeitpunkt.

ii.

Soweit die Klägerin beanstandet, angesichts der vorgenommenen Gesamtmarktprüfung sei die pauschale Einordnung von Verpackungen eine so wesentliche Entscheidung, dass diese nicht mehr der Verwaltung bzw. der GVM obliege, sondern dem Gesetzgeber, folgt das Gericht dem nicht.

Die Beklagte darf für ihre Einordnungsentscheidungen über die Systembeteiligungspflicht Verwaltungsvorschriften, hier in Form des sogenannten Katalogs, erlassen. Bei dem Katalog handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Halbs. 2 VerpackG. Der Katalog dient der Beklagten zur Auslegung und Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs

„typischerweise“. Erlass und Anwendung des Katalogs sind nicht zu beanstanden. Den diesbezüglichen Ausführungen des VG Osnabrück,

> vgl. Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, Rn. 58 - 67, juris,

schießt sich die Kammer an:

Es ist von Verfassungswegen nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltung im Interesse der Einheitlichkeit und Praktikabilität Richtlinien mittels Verwaltungsvorschrift, hier in Form des Katalogs erlässt. 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, hat das Bundesverfassungsgericht auch der Exekutive zugebilligt.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 59, unter Hinweis auf: BVerfG, Beschluss vom 15. April 2024 – 1 BvR 2076/23 –, juris Rn. 18, m.w.N.; OVG Lüneburg, Urteil vom 23. Oktober 2003 – 12 LC 4/03 –, juris Rn. 76, m.w.N. und BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 –1 BvR 520/83 –, juris Rn. 41.

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. Eine spürbare Verwaltungsvereinfachung darf aber nicht nur behauptet werden, sie muss zumindest erkennbar, also plausibel sein.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 60, unter Hinweis auf: BVerwG, Urteil vom 5. Oktober 1979 – 6 C 63.78 –, wolters-kluwer-online Rn. 15, und Kischel, in BeckOK Grundgesetz, 59. Ed., Stand: 15.09.2024, Art. 3 Rn. 123.1, beck-online.

Diese Maßstäbe zugrunde legend, durfte die Beklagte (nur) sie selbst bindende Verwaltungsvorschriften in Form des Katalogs zur Erleichterung der

Einordnungsentscheidungen erlassen und bei ihren Entscheidungen im Einzelfall auch anwenden.

Bei der Einordnung von Verkaufs- und Umverpackungen nach ihrer Systembeteiligungspflicht handelt es sich um eine Entscheidung im Bereich der Massenverwaltung. Auf sie finden die vorgenannten Grundsätze somit Anwendung.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 - 67, unter Hinweis auf: Ziffer 1.4.3 des Leitfadens zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, Stand 2023.

Dies gilt unabhängig davon, wie viele Anträge auf Einstufung tatsächlich bereits bei der Beklagten gestellt worden sind. 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.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 62.

iii.

Wie die Klägerin zutreffend ausführt, ist zwar die Beklagte an ihre eigene Verwaltungspraxis in Form des Katalogs grundsätzlich gebunden, das Gericht vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG jedoch nicht. Zwar sind die Gerichte durchaus befugt, sich einer Gesetzesauslegung, die in einer Verwaltungsvorschrift vertreten wird, aus eigener Überzeugung anzuschließen.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 63, unter Hinweis auf: BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1988, – 1 BvR 520.83 –, juris Rn. 43; Sächs. OVG, Urteil vom 12. September 2024 – 5 A 2/24 –, juris Rn. 38, m.w.N.

Dies setzt jedoch deren inhaltliche Nachvollziehbarkeit und Plausibilität sowie Gesetzeskonformität voraus.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 63, unter Hinweis auf: OVG Lüneburg, Urteil vom 23. Oktober 2003 – 12 LC 4/03 –, juris Rn. 79.

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. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 - 67, unter Hinweis auf: BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14 –, juris Rn. 28.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe geht die Kammer mit dem VG Osnabrück davon aus, dass die von der Beklagten entwickelte Methode zur Erstellung des Katalogs jedenfalls grundsätzlich nachvollziehbar und plausibel ist.

Aus dem Methodenbericht der GVM aus April 2019 geht hervor, dass die GVM 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 (vgl. hierzu beispielsweise Bl. 45 ff. Beiakte 4, sowie die Übersicht Bl. 8343 ff, Beiakte 4) 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 Verpackungen“, „Verpackungsmuster“, „Tool Füllgutverbrauch“ und „Tool Marktversorgung Leerpackmittel“), deren Entstehung bzw. zugrundeliegende Informationsquellen erläutert werden.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 – 67 unter Hinweis auf den Methodenbericht der GVM, hier insb. Punkte 1.1, 2, 4.1, 3.1, 5, 6.5.

Zur Auswahl der Abgrenzungsmerkmale verhält sich der Methodenbericht wie folgt: Wesentliche Auswahlkriterien für Abgrenzungsmerkmale sind die Sachgerechtigkeit, Eindeutigkeit und Umsetzbarkeit. Man sollte es der Verpackung „ansehen“, ob sie systembeteiligungspflichtig ist oder nicht. Als ein Merkmal, welches die vorgenannten Kriterien erfülle, wurde die Grenzfüllgröße ausgemacht. Andere potentielle Merkmale, wie die Vertriebslinie, sind laut Methodenbericht als Abgrenzungsmerkmal verworfen worden, weil diese laut Methodenbericht weder mit dem Wortlaut „typischerweise“ korrelieren noch für den Hersteller bei Lieferung an den Zwischenhändler hinreichend erkennbar seien. Zur konkreten Festlegung der Grenzfüllgröße führt der Methodenbericht aus: 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“. Die zugrunde gelegte Einheit ist in Einzelfällen auch die Stückzahl. Sofern nicht an eine Grenzfüllgröße angeknüpft werden konnte, so z.B. bei Stückgütern, sind andere Kriterien herangezogen worden. Dabei sind nach den Ausführungen des Methodenberichts Stückgüter solche Güter, die v. a. einzeln verpackt werden.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 – 67 unter Hinweis auf Punkt 5 des Methodenberichts der GVM.

Das genaue Prüfschema – bestehend aus Vorprüfung, Detailprüfung und Endkontrolle – wird in Kapitel 6 (Vorgehensweise) anhand der Abbildung 6-1 erläutert.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 – 67 unter Hinweis auf Punkt 5, S. 55, 59, des Methodenberichts der GVM.

Wenn die Ergebnisse nach Auswertung der Datenbanken nicht „robust“ erschienen, ist eine Gesamtmarktprüfung anhand eines im Einzelnen erläuterten Rechenmodells durchgeführt worden. 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.

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. 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 0,9 % festgestellt.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 58 – 67 unter Hinweis auf Punkt 6, Abb. 6-2, Abb. 6-4, und Tab. 7-1 des Methodenberichts der GVM.

Die dargestellte Methodik der Erstellung des Katalogs vermag die Kammer – wie schon das VG Osnabrück – nachzuvollziehen.

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, Rn. 58 - 67, juris.

Die Datengrundlage des Katalogs ist entgegen der Auffassung der Klägerin nicht in einer Weise intransparent, dass sie die auf Grundlage des Katalogs getroffene Entscheidung, die streitgegenständlichen Schuhkartons als systembeteiligungspflichtig einzustufen, substantiell in Frage stellen kann. Zu den oben erwähnten Datenbanken im Einzelnen: In der Datenback „Marktmenge Verpackungen“, welche seit 1988 erarbeitet wurde und nach den Angaben der GVM jährlich aktualisiert wird, erhebt die GVM Zahlen zum Einsatz und Verbrauch von Verpackungen in Deutschland. Dabei wird seit den 1990er Jahren auch die Anfallstellenstruktur von Verpackungen untersucht, mit Schwerpunkt in den Jahren 1995 bis 2018. Insbesondere im Rahmen der GVM-Studien „Lizenzierungsregeln“ (Übersicht 2-6) wurden nach der damaligen Gesetzeslage Kriterien definiert, nach denen die beteiligungspflichtigen Unternehmen ihre Verpackungen an dualen Systemen beteiligen konnten. Hierbei wurde auch eine Datengrundlage für die Lizenzierung von Schuhverpackungen erarbeitet (Kurztitel „Konversion Schuhe“). Die Daten der weiteren drei Datenbanken der GVM sind Instrumente, deren Ergebnisse in der Datenbank Marktmenge zusammenfließen. In der „Datenbank Verpackungsmuster“ werden Verpackungsdaten von Packmitteln im deutschen Markt erfasst. Mit dem „Tool Füllgutverbrauch“ ermittelt die GVM, wie viele Verpackungen in den Verkehr gebracht werden anhand von Daten über die inländische Produktion und

den Verbrauch von verpackten Produkten. Mit dem Tool „Marktversorgung Leerpackmittel“ wird der Markt der Leerpackmittel untersucht. Alles in allem nutzt die GVM zur Datenerhebung die üblichen Methoden der Marktforschung. Sie betreibt Primärforschung in Form von Interviews, Recherchen und Testkäufen. Zudem greift das Unternehmen im Rahmen der Sekundärforschung auf bereits vorhandene Statistiken, Publikationen, Studien sowie Kontakte zu Unternehmen oder Verbänden zurück. Die verschiedenen Marktforschungsmethoden sowie ihre Quellen stellt die GVM in ihrer Übersicht (2-7) dar. Das Gericht hat keine Zweifel daran, dass die erhobenen Daten nach wissenschaftlichen Standards ausgewertet und aufbereitet werden.

> Vgl. zu alledem Methodenbericht der GVM, Punkt 2 und Abbildungen 2-6 und 2-7 sowie Punkt 7.1.

iv.

Die im Katalog vorgenommene Typisierung sprengt nicht die durch Art. 3 Abs. 1 GG vorgegebenen Grenzen.

Die mit der Anwendung des Katalogs einhergehende Abkehr von der vollumfänglichen Einzelfallprüfung hin zur Typisierung ist zugunsten des anerkannten Ziels der Praktikabilität vorliegend hinzunehmen. Der damit zwangsläufig verbundene Verlust an Einzelfallgenauigkeit sprengt nicht die Grenzen des nach Art. 3 Abs. 1 GG Erlaubten.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 62.

Die Grenzen der Typisierung liegen dort, wo die Vorteile der Typisierung noch im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen und sich die Typisierung noch 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. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 61, unter Hinweis auf: BVerfG, Beschluss vom 07.05.2013 - 2 BvR 909/06 -, juris Rn. 88.

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. 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“, sind nach dem Methodenbericht der Beklagten aus 2019 und dem Leitfaden der Beklagten, Stand 2023, für die Abgrenzung allerdings nicht „zentral heranzuziehen“.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 62.

Zunächst steht die hier relevante Differenzierung auf einer gesetzlichen Grundlage. § 3 Abs. 8 VerpackG nennt als Differenzierungskriterien den typischen Anfall der Verpackung als Abfall beim privaten Endverbraucher i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG. So lange der Richtliniengeber bei der weiteren Ausgestaltung der Abgrenzung anhand des Merkmals „typischerweise“ zur Differenzierung sachgerechte Differenzierungskriterien anwendet und nicht gegen das Willkürverbot verstößt, ist eine Verletzung von Art. 3 GG nicht anzunehmen. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten

> VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 62 unter Hinweis auf: Bayerischer VGH, Beschluss vom 8. November 2021 – 6 ZB 21.2023 –, juris Rn. 13.

Davon ist hier aufgrund der von der Beklagten vorgelegten Materialien, dem Leitfaden (Stand 2023) sowie dem Methodenbericht der GVM aus April 2019, aus denen hervorgeht, wie der Katalog zustande gekommen ist, nicht auszugehen (siehe dazu unter II b. dd. iii.). Die dort dargestellten Erwägungen sind nicht sachfremd. Dass die wesentlichen Auswahlkriterien für die Abgrenzungsmerkmale die Sachgerechtigkeit, Eindeutigkeit und Umsetzbarkeit waren, ist vor dem Hintergrund des Zwecks des Katalogs eine sachgerechte Erwägung. Dass man es der Verpackung „ansehen“ sollte, ob sie systembeteiligungspflichtig ist oder nicht, entspricht dem Zweck des Verpackungsgesetzes, dass der Hersteller seine Verpackung selbst einordnen kann

und nur in Zweifelsfällen eine Einordnungsentscheidung nach § 26 Abs. 1 Nr. 23 VerpackG beantragen müssen soll (siehe hierzu unter I.). Des Weiteren ist im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Erstellung des Katalogs nicht davon auszugehen, dass sich die Beklagte bzw. in deren Auftrag die GVM bei Abfassen des Katalogs an atypischen Sonderfällen orientiert hat.

v.

Die von der Klägerin weiter vorgebrachten Einwände überzeugen nicht.

Soweit die Klägerin der dem Katalog zugrundeliegenden Annahme, dass eine Gesamtmarktbetrachtung stattzufinden habe, widerspricht, ist auf die Ausführungen unter II. 3. b. bb. zu verweisen. Der Klägerin sei zuzugeben, dass, wenn das Gericht die Gesamtmarktbetrachtung für fehlerhaft hielte, auch die im Katalog angegebenen Ergebnisse fehlerhaft wären, da sich der Katalog auf Untersuchungen des Gesamtmarktes, und nicht, wie von der Klägerin gefordert, auf Untersuchungen der streitgegenständlichen Schuhkartons der Klägerin, stützt. Das Gericht hält die Gesamtmarktbetrachtung jedoch – wie unter II. 3. b. bb. ausgeführt – für richtig.

Soweit die Klägerin anführt, die pauschale Einordnung im Katalog berücksichtige die Indizien für eine Systembeteiligungspflicht wie den Vertriebsweg, äußere Form und Gestaltung, Volumen und Material der Verpackung nicht hinreichend, beanstandet die Klägerin damit die oben dargestellte Auswahl der Merkmale zur Abgrenzung von systembeteiligungspflichtigen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Warum der Vertriebsweg nicht berücksichtigt wurde, erläutert der Methodenbericht hinreichend und übereinstimmend mit den Ausführungen der Kammer zur erforderlichen Gesamtmarktbetrachtung (vgl. hierzu ebenfalls unter II. 3. b. bb.). Dass der Katalog die konkrete äußere Form und Gestaltung, Volumen und Material der Verpackung nicht berücksichtigen kann, liegt auf der Hand. Der Katalog enthält keine abschließende Aussage zu der Frage, ob eine Verpackung systembeteiligungspflichtig ist oder nicht. Er klärt nur eine Vorfrage der Systembeteiligungspflicht und nimmt nicht die konkrete Einordnungsentscheidung vorweg. Für diese konkrete Einordnungsentscheidung ist das Verfahren nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i. V. m. § 3 Abs. 8 VerpackG durchzuführen, nach welchem festgestellt werden kann, dass – abweichend von der Einstufung im Katalog – die streitgegenständliche Verpackung nach äußerer Form und Gestaltung, Volumen und/oder Material der Verpackung nicht einer nach dem Produktblatt des Katalogs üblichen Verpackung entspricht und

deshalb ggf. anders eingeordnet werden muss. Deswegen kann die Beklagte im Falle eines Antrags auch weitere Ermittlungen durch die GVM dahingehend anstellen lassen, ob die im Katalog getroffene Entscheidung noch sachgerecht ist. Dies ist aber keine Frage der (In)Transparenz oder Rechtswirksamkeit des Katalogs, sondern eine Frage, die die Rechtmäßigkeit der konkreten Einordnungsentscheidung betrifft. Dasselbe gilt für die Frage, ob es bei der Einstufung von Schuhkartons sinnvoll scheint, eine Füllgrößengrenze zu bestimmen.

Auch soweit die Klägerin dem Ergebnis der GVM hinsichtlich der Einschätzung der typischen Anfallstelle von Schuhkartons ihre eigenen Untersuchungen entgegenhält, betrifft dies die konkrete Einstufungsentscheidung.

c.

Die konkrete Einordnungsentscheidung mit Bescheid vom 22. April 2020 ist nicht zu beanstanden. Unter Anwendung der unter II. 3 erläuterten Grundsätze sind die streitgegenständlichen Schuhkartons

1. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 320x185*120 der [redacted] für Schuhe der Eigenmarke [redacted] Model „[redacted]", Modell-Nr. [redacted], Größe 42,

2. der Eigenmarke [redacted] (Material: recycelte Kartonage, Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 der [redacted], für Hausschuhe der Eigenmarke [redacted], Modell-Nr. [redacted], Größe 37 und

3. der Eigenmarke[redacted] (Material: recycelte Kartonage; Außenmaße (L/B/H): 300x155x105 für Sneaker der Eigenmarke [redacted], weiß, Modell-Nr. [redacted], Größe 37

systembeteiligungspflichtig i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG, da sie typischerweise beim Endverbraucher als Verpackung anfallen. Die Beklagte hat in ihrer Einordnungsentscheidung durch den Feststellungsbescheid vom 22. April 2020 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 11. Dezember 2020 unter Anwendung des Katalogs die sowohl vom Gesetzgeber als auch in der Entscheidung des VG Osnabrück angeführten objektiven Kriterien zutreffend einbezogen. Dem folgend

kommt die Beklagte richtigerweise zu dem Ergebnis der Systembeteiligungspflicht der Schuhkartons.

Aus der Begründung des Bescheids vom 22. April 2020 und des Widerspruchsbescheids vom 11. Dezember 2020 ergibt sich, dass die Beklagte erkannt hat, dass ein Teil der Schuhkartons im Handel verbleibt. Sie legt sowohl das Produktblatt Nr. 21-000-0010 zum Produkt „Schuhe“ des Katalogs als auch die Stellungnahme der GVM vom 12. November 2020 ihrer Entscheidung zugrunde. Nach dieser Stellungnahme lag der als Abfall beim Endverbraucher anfallende Anteil der Schuhkartons im Jahr 2017 bei ca. 53 % und im Jahr 2020 bei ca. 56 %. Das Ergebnis, dass mehr als 50 % der Schuhkartons als Abfall beim Endverbraucher anfallen, wird auch durch die durch das Gericht eingeholte aktualisierte Stellungnahme der GVM vom 23. Oktober 2025 bestätigt. Der als Abfall beim Endverbraucher anfallende Anteil der Schuhkartons liegt nach dieser Stellungnahme für das Jahr 2024 bei 63 %.

Die von der Beklagten getroffene Einordnungsentscheidung bezüglich der Schuhkartons unter Zugrundelegung der Gesamtmarktbetrachtung (aa.) und unter Bezugnahme auf das Produktblatt sowie auf die Stellungnahme der GVM vom 12. November 2020 ist im Ergebnis nicht zu beanstanden (bb.). Die Einwände der Klägerin gegen das Ergebnis der Mitnahmequote überzeugen nicht (cc.).

aa.

Richtigerweise wendet die Beklagte die oben erläuterten Grundsätze zur abstrakt-typisierenden Betrachtung des typischen Anfallortes der konkreten Schuhkartons als streitgegenständliche Verpackungen i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG an, indem sie eine Gesamtmarktbetrachtung vornimmt. Dabei bezieht sie den Onlinehandel mit Schuhen richtigerweise mit ein. Eine Aufspaltung der Vertriebswege käme nur dann in Betracht, wenn sich die Verpackung je nach Vertriebsweg unterscheiden würde. Die Klägerin, die ihre Schuhkartons sowohl online als auch stationär vertreibt, verwendet für ihren Onlinehandel und für ihren stationären Handel aber die gleichen Schuhkartons. Auch eine Aufspaltung der Vertriebswege nach Eigenmarken und den übrigen in Deutschland von ihr vertriebenen Schuhen in Kartons kommt, wie die Beklagte zutreffend festgestellt hat, nicht in Betracht. Zu diesem Schluss kommt die Beklagte deshalb, weil sie die konkrete Gestaltung der drei als Muster eingereichten Kartons in den Blick nimmt und diese als nicht wesentlich abweichend von den sonst im Verkehr üblichen Schuhkartons bewertet. Dem tritt die Klägerin nicht mehr entgegen.

bb.

Die Beklagte darf das Produktblatt Nr. 21-000-0010 anwenden sowie die Stellungnahme der GVM vom 12. November 2020, welche durch die durch das Gericht eingeholte aktualisierte Stellungnahme der GVM vom 23. Oktober 2025 bestätigt wurde, der Entscheidung zugrunde legen.

Die Beklagte stützt ihre Entscheidung unter anderem – nach den obigen Ausführungen zur Anwendbarkeit des Katalogs richtigerweise – auf das Produktblatt Nr. 21-000-0010. In diesem wird die Einordnungsentscheidung damit begründet, dass die Schuhkartons zum überwiegenden Teil beim privaten Endverbraucher anfallen. Ein Teil der Verpackungen verbleibe im Handel, weil die Verpackung bereits in der Verkaufsstelle vom Handel entleert würde oder weil der Verbraucher die Verpackungen im Handel zurücklasse. Die Verpackungen, die im Onlinehandel vertrieben würden, fielen ebenfalls beim Endverbraucher an. Dieser Teil sei mit über 20 % zu bewerten. Im Rahmen der Erarbeitung des Katalogs wurden die Produktgruppen danach eingeteilt, ob eine Einordnungsentscheidung nach den gewählten Kriterien voraussichtlich eindeutig gelänge (grün), oder mit Schwierigkeiten verbunden, aber umsetzbar sei (orange) oder aber die vorherrschende Anfallstelle voraussichtlich nur schwer zu beurteilen sei (rot). Nach den Ausführungen des Gutachters im Termin zur mündlichen Verhandlung sei die Schwierigkeit der Einordnung der Schuhkartons zunächst als „im grauen Bereich (54,4 %)“ eingestuft worden. Die Schuhkartons seien daraufhin nochmals überprüft worden. Im Rahmen der in den dem Gericht vorliegenden Unterlagen wurde das Produkt Schuhe insgesamt letztlich als „grün“ eingeschätzt. Dies ist angesichts der Überprüfbarkeit der Einordnungsentscheidung einleuchtend. Das Produktblatt selbst liefert nur eine knappe Zusammenfassung hinsichtlich der Begründung der Einordnungsentscheidung. Die zugrundeliegenden Zahlen werden nicht genannt. Die Benennung der Datengrundlage ist aber auch nicht Aufgabe des Produktblatts. Der Katalog soll den Herstellern einen Überblick geben, wie ihre Verpackung einzustufen ist. In Zweifelfällen holt die Beklagte – wie hier – Stellungnahmen der GVM ein, um das Ergebnis des Katalogs zu überprüfen und zu validieren.

Dass die Ergebnisse des Produktblattes falsch sind und die Schuhkartons tatsächlich überwiegend nicht beim Endverbraucher als Abfall anfallen, wie durch die Klägerin behauptet, ist durch die Stellungnahmen der GVM vom 12. November 2020 und vom

23. Oktober 2025 widerlegt. Das Ergebnis, dass im entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung mehr als 50 % der Schuhkartons als Abfall beim Endverbraucher anfallen, ist durch die durch das Gericht eingeholte aktualisierte Stellungnahme der GVM vom 23. Oktober 2025 bestätigt. Da die GVM in ihrer Stellungnahme vom 12.November 2020 angab, dass sich die Mitnahmequoten durch Anweisungen ans Fachpersonal, die Kartons nicht herauszugeben, aber auch durch die Entwicklung des Versand- und Onlinehandels geändert haben könnte, hat die Kammer angesichts der Tatsache, dass die Stellungnahme der GVM vom 12. November 2020 naturgemäß die Jahre bis 2020 erfasste, der entscheidungserhebliche Zeitpunkt aber fast fünf Jahre später liegt, die Zahlen aktualisieren lassen und hierzu den Gutachter befragt.

Das Ergebnis dieser Stellungnahme vom 23. Oktober 2025 bestätigt das von der Beklagten der Entscheidung zugrunde gelegte Ergebnis der Stellungnahme der GVM vom 12. November 2020. Insbesondere ergibt sich aus den Stellungnahmen der GVM vom 12. November 2020 und vom 23. Oktober 2025 bzw. den Angaben des Gutachters in der mündlichen Verhandlung die durch die GVM ermittelte, der Einordnungsentscheidung zugrunde gelegte Datengrundlage insgesamt hinreichend überzeugend. Der schrittweise dargestellte Berechnungsweg hinsichtlich der Ermittlung der Mitnahmequote als auch die Berechnungen selbst sind nachvollziehbar (i.). Die Ermittlung der Mitnahmequote ist plausibel, denn die gefundenen Ergebnisse werden durch die Darstellung der sogenannten qualitativen Ergebnisse gestützt (ii). Selbst wenn die Ermittlung der Mitnahmequote bezüglich des stationären Schuhhandels fraglich bliebe, ist unter Zugrundelegung des steigenden Onlinehandels das Ergebnis, dass Schuhkartons typischerweise mehrheitlich beim Endverbraucher als Abfall anfallen, nicht zu beanstanden (iii.).

i.

Die Ermittlung der Mitnahmequote in drei Schritten ist logisch nachvollziehbar.

Zunächst wird unter Punkt 2.1. der Stellungnahmen der GVM erläutert, dass einzelne Schuharten, wie Kinderschuhe und Hausschuhe, herausgerechnet wurden, da diese Schuharten typischerweise nicht in Schuhkartons verpackt würden. Dies gilt für diese Schuhsorten zunächst für alle Vertriebswege. Soweit es bei den unterschiedlichen Vertriebsschienen Besonderheiten gibt, werden diese in einem späteren Schritt berücksichtigt.

Die Ermittlung der anteiligen Mitnahmequoten wird in drei Schritten vollzogen, die insgesamt und auch rechnerisch nachvollziehbar sind.

Zunächst werden die Umsätze nach dem Vertriebsweg ermittelt (Punkt 2.4). Diese Umsätze nach dem Vertriebsweg sowie der Anteil des Versand- und Onlinehandels und die Vertriebsstruktur im Schuhhandel sind auf Daten des IFH Köln (Institut für Handelsforschung) gestützt. Das IFH Köln ist ein Marktforschungs- und Beratungsunternehmen. Die Daten des IFH Köln beruhen auf dem sogenannten „Branchenbericht Schuhe“ aus den Jahren 2020 bzw. 2025. Das IFH Köln gibt diesen Branchenbericht jährlich heraus.

> Vgl. https://www.ifhkoeln.de/produkt/branchenbericht-schuhe-2025/, abgerufen am: 04.12.2025, sowie Anlage zum Protokoll der mündlichen Verhandlung.

Der Branchenbericht beschäftigt sich mit folgenden Fragen,

- Wie entwickelt sich der Schuhmarkt?
- Wie haben sich die Warengruppen entwickelt und welche Trends zeigen sich innerhalb der Warengruppen?
- Welche Bedeutung nehmen mittlerweile Online-Marktplätze ein?
- Wie wird sich der Schuhmarkt zukünftig entwickeln?

und stellt hierzu Daten über die wirtschaftliche Entwicklung des Schuhmarkts zur Verfügung.

Die Stellungnahmen der GVM unterscheiden zwischen den Vertriebswegen, welche die Schuhe überwiegend stationär und zu einem Anteil online vertreiben, sowie zwischen den reinen Versendern (lt. IFH Köln: Katalogversand) bzw. Internet-Pure-Playern. Der Onlineanteil der stationären Betriebe wird in den Stellungnahmen der GVM anhand von Schätzungen/Prognosen des IFH Köln aus dem Vertriebsweg „Stationärer Handel“ herausgerechnet um den Vertriebsweg „stationärer Handel ohne Onlinehandel“ zu ermitteln. Auch die Prognosen hinsichtlich des Onlinehandels werden dabei vom IFH Köln übernommen. Die diesbezüglichen Tabellen 2-1 und 2-2 sind hinsichtlich der Herausrechnung der Umsatzanteile des Onlinehandels am Umsatzanteil des Schuhfachhandels rechnerisch nachvollziehbar. Der Onlineanteil der unterschiedlichen Vertriebswege wird in der Tabelle 2-1 in der linken Spalte „Onlineanteil“ für die Jahre 2017 – 2019 angegeben, in der rechten Spalte

„Onlineanteil“ für 2024. In der Tabelle 2-1 ist der Umsatzanteil des Schuhfachhandels inklusive Onlineanteil desselben mit 56,9 % angegeben, in der Tabelle 2-2 ergibt dies bei Herausrechnung des Onlineanteils von 13,8 % von 56,9-Punkten einen Umsatzanteil von 49,0 %. In der rechten Spalte „Umsatzanteil“ der Tabelle 2-2 ist dementsprechend das rechnerische Ergebnis 49,0 %, also der Marktanteil des Schuhfachhandels ohne dessen Online-Anteil angegeben.

Zum Onlinehandel führte die GVM in der Stellungnahme von 2020 aus: Der Onlinehandel sei für 2020 konservativ geschätzt. Die GVM geht in dem Bericht davon aus, dass der Anteil für 2020 bei 59 % (statt 56 %) liegen müsste. Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung monierte, dass die Zahlen der Umsatzanteile des Onlinehandels in der Stellungnahme vom 12. November 2020 in Punkt 2.6 nicht mit den Zahlen in der Stellungnahme vom 23. Oktober 2025 in Punkt 2.6 übereinstimmen, konnte der Gutachter diese Unterschiede im Termin zwar nicht sogleich erklären. Tatsächlich liegt darin aber kein Widerspruch. Die unterschiedlichen Zahlen ergeben sich aus der Tatsache, dass – wie angegeben – die Entwicklung des Onlinehandels in der Stellungnahme vom 12. November 2020 ab dem Jahr 2020 prognostiziert wurde und die tatsächlichen Umsatzzahlen letztlich weit über der Prognose lagen. Zum Zeitpunkt der Stellungnahme vom 23. Oktober 2025 wurden demnach bezüglich der Jahre 2020 bis 2024 die tatsächlichen Umsatzzahlen des Onlinehandels aufgeführt und erst ab 2025 prognostiziert. Die Datendivergenz erklärt sich daher aus den Stellungnahmen selbst.

In einem zweiten Schritt erfolgt unter Punkt 2.5 der Stellungnahmen der GVM die Umrechnung von Umsatzzahlen auf Verpackungsmengen. Dabei wird die Tatsache, dass in Verbrauchermärkten, Discountern und im Onlinehandel Schuhe in der Regel günstiger verkauft werden, als im Schuhfachhandel, in der Spalte „Preisindex“ berücksichtigt. Die Anzahl der Schuhkartons wurde hier in Bezug auf den Umsatz erhöht. Denn wenn die Schuhe günstiger verkauft werden, müssen mehr Schuhe umgesetzt werden, um den gleichen Umsatz zu erzielen. Ausgehend von der Prämisse, dass immer ein Paar Schuhe im Schuhkarton verpackt wird, erhöht sich daraus folgend die Anzahl der Schuhkartons. Daraus ergibt sich in dieser Spalte die Steigerung des Anteils der Schuhkartons. Die Prozentzahl von 10 % hat der Gutachter laut seiner Erläuterung in der mündlichen Verhandlung anhand von Preisvergleichen bzw. aufgrund von Angaben von Branchenvertretern, beispielsweise des

Schuhverbands des Einzelhandels ermittelt. In der Spalte „Materialindex“ wurden die Besonderheiten bei Schuhverkäufen in Verbrauchermärkten und Discountern berücksichtigt. Denn hier werden besonders häufig solche Schuhe ohne Schuhkarton abgegeben, die im Schuhfachhandel mit Schuhkarton verkauft werden. Warum die Besonderheiten der Ultra-Fast-Fashion im Materialindex keine Berücksichtigung gefunden hat, hat der Gutachter auf Nachfrage hinreichend erläutert: Er hat in der Stellungnahme vom 23. Oktober 2025 unter Punkt 3.5 zunächst dargestellt, dass im Bereich der Ultra-Fast-Fashion Schuhe häufig in einfachen Kunststoffbeuteln verpackt versendet werden. Hierin stimmt er mit den Angaben der Klägerin überein. Auf Nachfrage erläuterte der Gutachter, dass der Anteil der Ultra-Fast-Fashion am deutschen Onlinehandel derzeit – im Gegensatz zu den Umsatzanteilen in den USA und anderen europäischen Ländern – (noch) sehr gering sei und bei 2 % bis maximal 4 % liege. Auch unter Berücksichtigung dieser noch relativ neuen Entwicklung des Onlinemarktes, dessen Weiterentwicklung noch ungewiss sei, würden insgesamt beim Onlinehandel die unverpackten Schuhe gleich stark vertrieben wie im Schuhhandel und zwar im niedrigen 1 - 2 %igen Bereich. In diesem Prozentbereich sei der Materialindex nicht angesetzt worden, sondern erst ab einer Schwelle von 10 %.

Rechnerisch nachvollziehbar ist ferner die Angabe des Gutachters, dass sich ein angenommener Materialindex im Onlinehandel von 2 - 4 % im Endergebnis nicht auswirken würde. Die Tabelle 2-3 zur Umrechnung der Umsatzanteile auf die Mengenanteile ist insgesamt rechnerisch nachvollziehbar. Erklärtes Ziel dieser Umrechnung ist es, von den Umsatzzahlen des Schuhhandels auf die Verpackungsmengen zu schließen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um Anteile von Umsätzen (Tabelle 2-2) im Gesamtmarkt und Anteile von Schuhkartonmengen (Tabelle 2-3) im Gesamtmarkt handelt. Die Summen dieser Anteile müssen somit 100 % ergeben. Deswegen muss sich, wenn der Anteil der Schuhkartons des Online-Handels gegenüber dem Umsatzanteil gewichtet, also rechnerisch erhöht wird, der Anteil der Schuhkartons am Gesamtanteil der übrigen Vertriebsformen reduzieren. Noch differenzierter werden die Schuhkarton-Anteile laut der Stellungnahme im Bereich Kauf- und Warenhäuser bzw. „Sonstige“ berechnet. Hier ergibt sich aufgrund des Preisindexes zunächst eine Erhöhung, sodann wiederum aufgrund des Materialindexes eine Reduzierung, sodass die Gewichtung der Umrechnung der Umsatzanteile auf die Mengenanteile im Bereich von 0,1 - 0,4 Prozentpunkten liegt. Diese Gewichtungen sind plausibel.

In einem dritten Schritt der Berechnung wird unter dem Punkt 4.1 die im Teil 3 der Stellungnahmen ermittelte Mitversendungsquote (vgl. zur Ermittlung der Quote unter ii.) rechnerisch bestimmt. Dabei werden die in der Tabelle 4-1 aufgeführten Mitnahmequoten mit dem unter Punkt 2.5 gewichtetem Anteil der Schuhkartons (vgl. Tabelle 2-3 in der Spalte „Relevanz“) in Beziehung gesetzt, also multipliziert. Aus der Summe der so errechneten Mitnahmequoten je Vertriebsweg ergibt sich der Anteil der Schuhkartons, die bei privaten Endverbrauchern (bezeichnet als PrEV) als Abfall anfallen (Tabelle 4-1). Die Ergebnisse der Tabelle 4-1 sind rechnerisch nachvollziehbar. Die Mitnahmequote von 39 % bei einem gewichteten Schuhkartonanfall von 47,3 % am Gesamtanfall ergibt rechnerisch zwar den Wert 18,447 % und nicht 18,6 %. Der Gutachter hat aber angesichts der Tatsache, dass die Tabelle 3-1 in der Spalte „Relevanz für stationären Handel 2019“ nicht 100 % ergibt, erläutert, dies liege daran, dass bei der Berechnung – wie üblich – mit 4 Nachkommastellen gearbeitet worden sei. Die hinter den Tabellen stehenden Tabellen mit den vierstelligen Zahlen würden 100 % ergeben. Vor diesem Hintergrund lassen sich die geringfügigen Abweichungen erklären. Insgesamt ergeben sich damit für die Jahre 2017 – 2020 steigende Mitnahmequoten (53 - 56 %) sowie für das Jahr 2024 eine weiter gestiegene Mitnahmequote von 62,3 %.

ii.

Die Ergebnisse der GVM bezüglich des Mitnahmeverhaltens der Schuhkartons sind – auch vor dem Hintergrund der ermittelten qualitativen Ergebnisse – plausibel.

Voranzustellen ist, dass die Mitversendungsquote im Versand- und Onlinehandel unstreitig mit 100 % bewertet wird. Insbesondere sind die von der Klägerin erwähnten Schuhe, die z.B. in Beuteln versendet werden, wie ausgeführt, zuvor hinsichtlich etwaiger Herausrechnungen geprüft worden.

Die durch die GVM ermittelten Mitnahmequoten im stationären Handel für die Jahre 2017 – 2020 und 2025 beruhen auf Erhebungen der GVM durch Interviews, Marktbeobachtungen und Analogieschlüsse. Dabei wurde nach Vertriebslinien unterschieden und dementsprechend wurden unterschiedliche Mitnahmequoten ermittelt. Im Jahr 2017/2018 wurden 46 Interviews mit Unternehmenszentralen, Mitarbeitern und Filialleitungen, für die Aktualisierung wurden im Jahr 2025 in 20 Filialen Interviews durchgeführt. Nach den Aussagen des Gutachters liefen die Interviews in den Filialen in beiden Zeiträumen so ab, dass zunächst für etwa eine

Stunde das Verhalten der Kunden hinsichtlich ihrer Bereitschaft, den Schuhkarton mitzunehmen, beobachtet wurde. Anschließend seien die Filialmitarbeitenden zu ihren Einschätzungen befragt worden. Der Gutachter zeigte sich überzeugt, dass Filialmitarbeitende besonders gut geeignet seien, das Mitnahmeverhalten ihrer Kunden einzuschätzen. Er begründete dies damit, dass mit der Mitnahme beziehungsweise mit dem Zurücklassen des Kartons unterschiedliche Handlungen des Filialmitarbeitenden verbunden seien, die dieser je nach Entscheidung des Kunden auszuführen hätte. Da die Erinnerung damit nicht auf einer reinen Beobachtung beruhe, sondern mit einem eigenen Verhalten verknüpft sei, sei diese besonders gut erinnerlich. Noch belastbarer, so der Gutachter, sei allein das Zählen vor Ort. Im Jahr 2017 wurden auch Unternehmensleitungen befragt, darunter auch die Klägerin, wodurch Informationen zum Verbleib einer Vielzahl von Schuhkartons eingeholt wurden. Dagegen war nach der Einschätzung des Gutachters eine Befragung der Unternehmensleitungen im Jahr 2025 – jedenfalls seitdem der Verband der Schuhhändler das Thema „Systembeteiligungspflicht von Schuhkartons“ in den Fokus gesetzt habe – nicht mehr zielführend, da die Tendenz bestanden habe, möglichst wenige Kartonmitnahmen zu bestätigen. Auch eine Verbraucherumfrage hält der Gutachter nicht für (allein) zielführend, da die Einschätzung der Verbraucher nicht zwingend ihr tatsächliches Verhalten widerspiegeln würde. Diese differenzierten Erwägungen des Gutachters zu Erinnerungsfähigkeit oder -bereitschaft der Mitarbeiter, Unternehmensleitungen sowie Kunden sind einleuchtend und verdeutlichen, warum die beschriebene Vorgehensweise überzeugende Ergebnisse zur Ermittlung der Mitnahmequote der Schuhkartons liefert.

Durch die beschriebene Vorgehensweise mittels Interviews wurden ferner sogenannte qualitativen Aussagen zum Mitnahmeverhalten der Kunden in den Filialen ermittelt (vgl. Punkt 3.2). Der Gutachter führte dazu aus, das Ziel der Interviews sei zwar die Ermittlung der Zahlen gewesen, da diese Interviews aber offen geführt worden seien und alles dazu protokolliert worden sei, habe man (auch) qualitative Ergebnisse erhalten. Zudem sei auch bei der Zählung schon beobachtet worden, ob die Kunden gefragt würden, ob sie den Schuhkarton mitnehmen wollten oder nicht, da dies ein entscheidender Faktor sei. Dieses Vorgehen zeigt, dass nicht nur die Anzahl der mitgenommenen Schuhkartons ermittelt, sondern auch die Gründe des Mitnahmeverhaltens untersucht wurden. Diesbezüglich sind die Untersuchungen der GVM besonders gut nachvollziehbar.

Dabei ist (erneut) darauf hinzuweisen, dass aufgrund der gesetzgeberischen Vorgaben der „typische Anfall“ der streitgegenständlichen Verpackungen im Rahmen einer ex-ante-Einschätzung nach der Verkehrsanschauung zu beurteilen ist. Die Ermittlung der Verkehrsanschauung erschöpft sich dabei nicht in der Erhebung der Abfallanfalldaten. Dass der Gesetzgeber die Verkehrsanschauung in den Mittelpunkt gestellt hat, verdeutlicht, dass es gerade nicht mehr allein auf umfassende Datenerhebungen zum Abfallanfall ankommen soll. Die Verkehrsauffassung umfasst mehr als „nur“ Daten. Sie kann auch Einschätzungen und Erkenntnisse, beispielsweise aus Befragungen von Kunden, erfassen, die sich nicht in konkrete Zahlen niederschlagen.

> Vgl. hierzu BT-Drs. 18/11274 S. 51 sowie Punkt 6.4 des Methodenberichts der GVM, der im Rahmen der Endkontrolle die von ihr gefundenen Ergebnisse mit der allgemeinen Verkehrsauffassung vergleicht.

Die sozialen Aspekte der Entscheidungsfindung der Kunden sind relevant für die Frage, wie die allgemeine Verkehrsauffassung hinsichtlich des Mitnahmeverhaltens von Schuhkartons im stationären Handel einzuschätzen ist. Denn wie ausgeführt kann sich die Ermittlung der allgemeinen Verkehrsauffassung bezüglich des Mitnahmeverhaltens aus den Kriterien ergeben, die die GVM mit „qualitative Ergebnisse“ bezeichnet. Von diesen „qualitativen Ergebnissen“ der GVM, die diese aus ihren Befragungen ermittelt hat, ist besonders nachvollziehbar, dass die Entscheidung für oder gegen die Mitnahme eines Schuhkartons sich jedenfalls nicht nur nach der Funktion des Schuhkartons als Verpackung richtet. Auch weitere Aspekte spielen eine mitunter sogar entscheidende Rolle. Beispielsweise können die Größe oder Wertigkeit des Schuhs dafür ausschlaggebend sein, ob der Kunde meint, der Schuh sei besser in einer Tasche oder in einem Karton zu transportieren. Relevant ist, ob es sich um einen Markenschuh handelt. Die Tatsache, dass einige Geschäfte die Kunden darauf hinweisen, dass ein Umtausch nur mit Karton möglich sei, erhöht die Mitnahmequote nachvollziehbarerweise. Schuhe wie Stiefel, die außerhalb der Wintersaison aufbewahrt werden, werden häufiger mit Karton mitgenommen, da dieser dann der Aufbewahrung dient. Auch die Altersstruktur oder das Geschlecht der Käufer ist nach der Untersuchung der GVM ein relevanter Aspekt. Dass Schuhkartons von Haushalten mit Kindern oder in der Vorweihnachtszeit eher mitgenommen werden, weil sie sodann einer weiteren Funktion zugeführt werden, ist einleuchtend. Dasselbe

gilt für die Beobachtung, dass Schuhkartons seltener mitgenommen werden, wenn der Schuh ohne den Karton im Geschäft ausgestellt ist. Die Einschätzung des Kunden bezüglich der Transportierfähigkeit unterscheidet sich auch je nach Parkmöglichkeit. Die vorgenannten Überlegungen zu den sozialen, psychologischen oder situativ bedingten Aspekten der Mitnahmeentscheidung bezüglich eines Schuhkartons stützen die Plausibilität der Untersuchung der GVM zum Mitnahmeverhalten von Schuhkartons im stationären Handel. Hieraus ergibt sich, dass für eine Neueinschätzung der Mitnahmequote sich das Verhalten der Käufer grundlegend ändern müsse, etwa bedingt durch strikte Anweisung der Schuhverkäufer, wie die Klägerin, an ihr Personal, keine Schuhkartons mehr mitzugeben und Überwachung derselben oder Präsentation der Schuhe im Ladenlokal gänzlich ohne Schuhkartons.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse der GVM ist die Anzahl der Untersuchungen von 46 (im Jahr 2019) beziehungsweise 20 (im Jahr 2025) nicht zu beanstanden. Die hierdurch ermittelten Mitnahmewerte sind hinreichend aussagekräftig, da sie aufgrund der ermittelten Begleitumstände der Mitnahmeentscheidung auf die 8700 Schuhfilialen in Deutschland übertragen werden können.

Zur Anzahl der untersuchten Filialen von 46 (im Jahr 2019) beziehungsweise 20 (im Jahr 2025) gab der Gutachter an, dass er diese Anzahl – auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es 8700 Schuhfilialen in Deutschland gäbe – für repräsentativ halte. Dies begründete er nachvollziehbar damit, dass von einer Filiale des Schuhfachhandels grundsätzlich auf andere Schuhfilialen geschlossen werden könne. Dies ist plausibel, da die größeren Händler (allein schon aus wirtschaftlichen Gründen) für ihre Filialen ein einheitliches Konzept verfolgen – so auch die Klägerin hinsichtlich ihrer Anweisung, den Karton möglichst nicht herauszugeben. Dementsprechend ist es, wie vom Gutachter ausgeführt, möglich, die tatsächlichen Feststellungen nach einer Gewichtung ihres Aussagegehalts anhand von Analogieschlüssen und Typisierungen auf die Verhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu übertragen.

Außerdem sind die dargestellten qualitativen Aussagen der Mitarbeitenden besonders aufschlussreich, um die Aspekte zum Mitnahmeverhalten der Kunden zu bewerten. Die Interviews der Mitarbeitenden erschöpfte sich also nicht in der Abfrage der reinen Zahlen, sondern konnte ein umfassenderes Bild des Mitnahmeverhaltens der Kunden vermitteln, welches auf weitere Schuhfilialen in Deutschland übertragbar ist. Gut zeigt sich dies am Beispiel des Sportfachhandels. Hier ist die Markenorientierung der

Kunden sehr ausgeprägt, dementsprechend werden mehr Schuhkartons mitgenommen, weil ein wichtiger Faktor für die Entscheidung, den Karton mitzunehmen, die Marke des gekauften Schuhs ist. Dieser Faktor wird nicht nur in einem Sportgeschäft zum Tragen kommen, sondern in sämtlichen Geschäften, zu deren Sortiment diese hochwertigen und/oder „angesagten“ Sportschuhe gehören. Das gleiche gilt für Sneaker, wie sie unter anderem im Schuhfachhandel verkauft werden. Dort ist der Markenabdruck auf dem Karton ein entscheidender Aspekt. Dies gilt typisiert für alle Schuhhändler. Vor dem Hintergrund der Übertragbarkeit der Ergebnisse erschließt sich die Beurteilung des Gutachters, die Qualität der durchgeführten Interviews sei jedenfalls für die Bereiche „Schuhfachhandel: Großfilialist, Marktführer“, „Schuhfachhandel: Andere große und mittlere Filialisten“ und „Übriger Schuhfachhandel“ als sehr gut zu bewerten.

Dass die Bewertung der Qualität der Rechercheergebnisse in Tabelle 3-1 nicht aus der Luft gegriffen ist, zeigt sich auch daran, dass der Gutachter plausibel erklären konnte, warum er die Qualität im Bereich Bekleidungshandel als nur mäßig bewertet. Aufgrund der Vielfalt des Bekleidungshandels sei hier nicht genauer bestimmbar gewesen, wie viele Schuhkartons mitgenommen würden, die dort ermittelte Quote von 20 % sei dementsprechend mit nur 18 % angesetzt worden.

Schließlich führt der Sachverständige aus, es habe sich bei den 20 Untersuchungen im Jahr 2025 sehr deutlich gezeigt, dass sich die Quote der Mitnahme der Schuhkartons – den steigenden Anteil des Onlinehandels zugrunde gelegt – keineswegs in die Richtung entwickelt habe, dass insgesamt unter 50 % der Schuhkartons als Abfall beim Endverbraucher landeten. Fünf der 20 untersuchten Schuhgeschäfte seien solche der Klägerin gewesen. Denn er habe angesichts der Angabe der Klägerin, sie würde ihr Personal anweisen, den Schuhkarton möglichst nicht mit herauszugeben, in diesen Filialen die größte Änderung gegenüber den Zahlen von 2017 - 2020 erwartet. Es sei aber im Rahmen der Untersuchungen sehr schnell deutlich geworden, dass sich die Mitnahmequoten lediglich um 0,04 % geändert hätten. Diese Änderung sei unbeachtlich.

Der Gutachter durfte auch Untersuchungen vorwiegend im Raum Mainz/Wiesbaden für ausreichend halten. Zwar ist der räumliche Bereich der Untersuchungen im Jahr 2025 überschaubar geblieben. Dass sich ausschließlich im Raum Mainz/Wiesbaden das von der Klägerin erwünschte Mitnahmeverhalten ihrer Kunden nicht durchsetzen

kann, während in anderen Teilen Deutschlands ein gänzlich anderes Mitnahmeverhalten üblich ist, ist aber fernliegend. Der Zweck der Stellungnahme von 2025 war die Aktualisierung der Stellungnahme von 2020, keine vollständige Neuerhebung. Die Prämisse und die Vorgehensweise der GVM ist einleuchtend. Es ist die Klägerin, welche behauptet, die Mitnahmequoten seien aufgrund ihrer Anweisung sehr gering, wobei selbst die Klägerin von einer Mitnahmequote von etwa 25 % ausgeht. Die These, dass eine konsequente Herangehensweise der Klägerin zu einer Änderung des Kundenverhaltens bezüglich der Mitnahme des Schuhkartons führen könnte, hat der Gutachter schon in der Stellungnahme aus dem Jahr 2020 aufgestellt. Es wäre zu erwarten gewesen, dass sich ein solch geändertes Kundenverhalten in besonderem Maße in den Filialen der Klägerin zeigen würde. Wäre dies der Fall gewesen, wären ggf. weitere Untersuchungen notwendig gewesen, um zu überprüfen, wie andere Schuhhändler vorgehen. Da eine solche Entwicklung aber nicht einmal im Ansatz festgestellt werden konnte, ist es erklärlich, dass die GVM mit denselben Mitnahmequoten wie 2019, verändert nur um die unterschiedliche Entwicklung der Relevanz für den stationären Handel, weiterarbeitete. Hinzu kommt, dass nach den Stellungnahmen der GVM und den Ausführungen des Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung erst eine Mitnahmequote von nur 18 % im stationären Schuhhandel zu einer Mitnahmequote von nur noch 50 % führen würde. Vor dem Hintergrund dieses eindeutigen Ergebnisses ist die geringe, im Wesentlichen auf den Raum Mainz/Wiesbaden beschränkte Anzahl von 20 Untersuchungen für das Jahr 2024 ausreichend um die in den Jahren 2017 – 2018 durchgeführten 46 Untersuchungen zu ergänzen und zu bestätigen.

iii.

Selbst wenn eine Mitnahmequote bezüglich des stationären Schuhhandels nicht mit hinreichender Gewissheit in Höhe von exakt 39 % festgestellt werden könnte, ist unter Zugrundelegung des steigenden Onlinehandels das Ergebnis, dass jedenfalls 50 % der Schuhkartons beim Endverbraucher als Abfall anfallen, nicht zu beanstanden. Der steigende Anteil des Onlinehandels am Gesamtmarkt des Schuhhandels sowie eine gesicherte Mitnahmequote von über 18,3 % führen in jedem Fall zu dem Ergebnis, dass die Mitnahmequote der Schuhkartons zum streitentscheidenden Zeitpunkt nicht unter 50 % liegt.

Der Anteil des Onlinehandels beträgt nachvollziehbar 38,8 %. Es ist unstrittig, dass der Versand des Schuhs hier immer dann mit dem Schuhkarton erfolgt, wenn die Schuhe bereits vom Hersteller oder Importeur in einem Schuhkarton verpackt werden. Aktuell ändert der Erfolg der Ultra-Fast-Fashion daran nichts, da deren Anteil sich bisher mit lediglich 2 - 4 % am Onlinehandel bemisst, was bei Annahme von 4 % zu einer Reduzierung der Mitnahmequote um 1,552 %-Punkte und damit auf ca. 37,3 % führen würde.

Den Wert von 38,8 %. zugrunde gelegt, müsste die Mitnahmequote im stationären Schuhfachhandel laut Angaben des Gutachters in der Stellungnahme vom 23. Oktober 2025 bei unter 18,3 % liegen, damit sich eine Mitnahmequote von ≤ 50 % ergäbe. Dies würde bedeuten, dass im stationären Handel weniger als jeder fünfte Schuhkarton mitgenommen würde. Eine solche Quote behauptet noch nicht einmal die Klägerin in Bezug auf die Schuhkartons ihrer Eigenmarken, und das obwohl die Mitarbeitenden dazu angehalten sind, den Schuhkarton für die Endverbraucher im Geschäft zu entsorgen.

cc.

Die Einwände der Klägerin gegen das durch die GVM ermittelte Ergebnis der Mitnahmequote überzeugen nicht. Jedenfalls im Rahmen der Einordnungsentscheidung haben auch Untersuchungen bei der Klägerin stattgefunden (i.). Soweit die Klägerin die im Katalog zugrunde gelegte Grenzfüllgröße von drei Paar Schuhen als nachvollziehbare Bestimmungsgröße hinsichtlich der Bestimmung der typischen Anfallstellen beanstandet, folgt die Kammer dem nicht (ii.). Die Untersuchungen der Klägerin zum Mitnahmeverhalten (lediglich) der eigenen Kunden ist keine taugliche Entscheidungsgrundlage für die streitgegenständliche Einordnungsentscheidung (iii.). Entgegen der Behauptung der Klägerin würde die Beklagte, in dem Fall, dass die Mitnahmequote unter 50% % fiele, keine Systembeteiligungspflicht feststellen (iv.).

i.

Soweit die Klägerin bemängelt, vor Erstellung des Produktblatts 21-000-0010 // Schuhe des Katalogs für Schuhkartons könne keine empirische Erhebung stattgefunden haben, da sie als Europas größter Schuhhändler sonst hätte befragt

werden müssen, ist dies für die vorliegende Entscheidung nicht relevant. Jedenfalls haben im Rahmen der konkreten Einordnungsentscheidung Untersuchungen durch die GVM auch bei der Klägerin stattgefunden. Dies hat der Gutachter sowohl für die Untersuchungen für die Stellungnahme von 2020 als auch für die Untersuchungen für die Stellungnahme vom 23. Oktober 2025 bestätigt. Für die Untersuchung im Jahr 2025 gibt er an, dass fünf Filialen von [redacted] aufgesucht worden seien; eine davon sei ein Geschäftslokal des [redacted] Filiallisten [redacted] gewesen. Dem ist die Klägerin nicht mehr entgegengetreten.

ii.

Soweit die Klägerin die im Katalog zugrunde gelegte Grenzfüllgröße von 3 Paar Schuhen als nachvollziehbare Bestimmungsgröße hinsichtlich der Bestimmung der typischen Anfallstellen beanstandet, ist dem nicht zu folgen. Die Bestimmung des typischen Anfallsortes nach einer gewissen Grenzfüllgröße ist vor allem für Verpackungen von Produkten sinnvoll, welche sowohl von privaten Endverbrauchern, als auch durch andere Anfallstellen genutzt werden, die nicht den privaten Endverbrauchern gleichzustellen sind. Da bei diesen Produkten nicht allein vom Produkt auf den typischen Anfallort geschlossen werden kann, hat die Beklagte Grenzfüllgrößen festgelegt (deren Schlüssigkeit gerichtlich überprüft werden kann).

> Vgl. hierzu Punkt 6.3.3. des Methodenberichts der GVM, sowie die zitierte Entscheidung des VG Osnabrück (VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris), die die Einordnung eines Eimers, befüllt mit 9 kg Salatmayonnaise zum Gegenstand hat.

Es mag fraglich sein, ob es bei dem Produkt „Schuhe“ notwendig ist, mit solchen Grenzfüllgrößen zu arbeiten. Denn wie die Klägerin zutreffend ausführt, wird das Produkt Schuhe weit überwiegend von privaten Endverbrauchern genutzt. Die im Katalog festgesetzte und im Feststellungsbescheid zugrunde gelegte Grenzfüllgröße von drei Paar Schuhen schadet aber nicht, da ohne die Anwendung dieses Abgrenzungskriteriums alle Schuhkartons beteiligungspflichtig wären.

> Vgl. hierzu das Produktblatt zu den o.g. nicht-elektrischen Spielwaren Produktblatt 23-000-0010.

Die Abgrenzung nach der Grenzfüllgröße soll nur dazu dienen, Verpackungen auszuschließen, die aufgrund ihrer Grenzfüllgröße (hier in Stück) schon nicht bei Anfallstellen des Endverbrauchs anfallen. Das bedeutet nicht, dass der Katalog

fehlerhaft wäre, wenn er überhaupt Grenzfüllgrößen festsetzt. Fehlerhaft wäre vielmehr nur eine zu kleine Grenzfüllgröße. Dies macht die Klägerin aber nicht geltend. Darüber hinaus ist in der Methodenbeschreibung der GVM dargestellt, dass grundsätzlich bewusst sehr hohe Füllgrößengrenzen festgelegt wurden, auch wenn kein konkretes Beispiel für eine Verpackung oberhalb dieser Füllgröße gefunden werden konnte. Dies sei dem Ziel geschuldet, möglichst eindeutige und umsetzbare Auswahlkriterien unter Zugrundelegung der Sachgerechtigkeit dieser Kriterien zu finden. Zudem seien Vermeidungsreaktionen zu antizipieren gewesen, und damit solche Füllgrößen als Grenzen gewählt worden, die möglichst weit entfernt von marktüblichen und relevanten Füllgrößen des jeweiligen Marktes lägen.

Vgl. Punkt 6.3.1, S. 61 f., und Punkt 5.2, S. 54, des Leitfadens.

Es ist entgegen der Ansicht der Klägerin auch nicht so, dass sich bei Stückgütern die Systembeteiligungspflicht nie anhand von Füllgrößen bestimmen lässt. Dagegen spricht schon das Beispiel der Malstifte in der Methodenbeschreibung der GVM, bei denen eine Grenzfüllgröße anhand der Einheit Stück festgelegt wurde.

Vgl. Punkt 6.3.1 des Leitfadens.

Theoretisch möglich ist die Festsetzung einer Grenzfüllgröße anhand der Einheit Stück immer dann, wenn es möglich ist, mehrere Stücke des Produkts in einer Verpackung zu verstauen. Nun werden Schuhe demgegenüber üblicherweise paarweise in den Schuhkartons verpackt. Dies spricht aber nicht gegen eine Einstufung nach einer Füllgrößenmenge, denn es wäre möglich – wenn auch unüblich –, mehr als ein Paar Schuhe in einem dann größeren Schuhkarton zu verstauen. Nur in den Fällen, in denen an die Füllgrößenmenge schlechterdings nicht angeknüpft werden kann, wie beispielsweise bei großen Elektrogeräten, muss ein anderes geeignetes Kriterium zur Abgrenzung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen von den nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gefunden werden. Dass die Beklagte bei Schuhkartons ab einer Füllmenge von mehr als drei Paar Schuhen nicht mehr von einer Systembeteiligungspflicht ausgeht, ist jedenfalls nicht zu beanstanden. Dass die Beklagte ferner kein weiteres objektives Kriterium für Schuhe in ihr Produktblatt aufgenommen hat, ist angesichts des nicht objektiv zu beurteilenden Motivbündels des Kunden dafür, die Verpackung im Geschäft zu lassen oder nicht, nachvollziehbar.

iii.

Soweit die Klägerin angibt, sie habe eigene Erhebungen zur Anfallstelle der von ihr als Eigenmarke vertriebenen Schuhkartons erstellen lassen und komme auf Grundlage dieser Erhebungen zur Prognose im Sinne einer ex-ante-Einschätzung, dass diese Schuhkartons mehrheitlich, nämlich zu rund 75 %, bei ihr als Vertreiberin als Abfall anfielen, sind die Ergebnisse dieser individuellen Erhebungen nicht geeignet, das im Feststellungsbescheid gefundene Ergebnis zu erschüttern. Die Ergebnisse der Klägerin sind schon deshalb nicht verwertbar, weil sie – entgegen der dargestellten Grundsätze des Verpackungsgesetzes – nicht den Gesamtmarkt abbilden. Aus diesem Grunde ist es unerheblich, wie die Klägerin mit den Schuhkartons ihrer Eigenmarken in ihren Filialen verfährt, solange dies nicht der allgemeinen Verkehrsauffassung entspricht. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Klägerin deutschlandweit Marktführerin ist, denn ihr Marktanteil liegt im stationären Handel bei 30–40 %, im Onlinehandel bei 10 %. Die von der Klägerin zur Untermauerung ihrer Zahlen genannte Einschätzung des HDE (Handelsverband Deutschland) in deren Mitgliederinformation „Handlungsoptionen zur Umsetzung der Verpackungsverordnung durch Verpflichtete - insbesondere bei LVP-Verkaufsverpackungen“ ist veraltet, da sie vom Mai 2014 stammt. Zudem entspricht sie nicht mehr dem heute geltenden Recht, da der HDE zu der Einschätzung gelangt, dass es sich bei Schuhkartons um Transportverpackungen handele, was nach den obigen Ausführungen nicht der Fall ist (und schon nach der Verpackungsverordnung mindestens zweifelhaft gewesen sein dürfte).

iv.

Der Beklagten ist bewusst, dass ein Teil der Schuhkartons im Handel verbleibt und der Abfallanfallort von Schuhkartons (im Jahr 2025) in 63 % der Fälle beim Endverbraucher liegt. Richtigerweise verweist sie darauf, dass eine 100 %ige Systembeteiligungspflicht besteht, auch wenn lediglich 63 % der Schuhkartons beim Endverbraucher anfallen (vgl. hierzu unter II. 3 cc.). Entgegen der Argumentation der Klägerin geht das Gericht davon aus, dass die Beklagte Schuhkartons nicht mehr als systembeteiligungspflichtig ansehen wird, wenn sich in Zukunft eine Mitnahmequote von unter 50 % ergeben sollte. Zu einer gegenteiligen Annahme hat die Beklagte keine Veranlassung gegeben.

Abschließend weißt das Gericht darauf hin, dass der von den Beteiligten angesprochene Aspekt der Verhältnismäßigkeit der Einordnungsentscheidung kein weiteres zu prüfendes Tatbestandsmerkmal des§ 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i. V. m. § 3 Abs. 8 VerpackG darstellt, sondern der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Norm immanent Berücksichtigung gefunden hat.

III.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Verurteilung der Beklagten, die Allgemeinverfügung (Feststellungsbescheid) vom 22. April 2020 von der Homepage der Beklagten zu entfernen.

Die Beklagte war berechtigt, den Feststellungsbescheid vom 22. April 2020 als Allgemeinverfügung auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen.

Bei der Einordnungsentscheidung der Beklagten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG handelt es sich um einen Verwaltungsakt in Form der sachbezogenen Allgemeinverfügung gemäß § 35 S. 2 Var. 2 VwVfG, weil sie die Bestimmung einer öffentlich-rechtlichen Eigenschaft der Sache – hier die Systembeteiligungspflicht des Prüfgegenstandes – gegenüber jeden feststellt, der mit der Sache in Berührung kommt.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. August 2025 – 10 VR 5.25 –, juris; VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 75; VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 391/22.TR –, juris Rn. 25; Wüstenberg, LMUR 2020, 141, 142; Winter, DVBl. 2023, 260, 262; vgl. ferner Klein/Mehdorn, VerpackG, § 26 Rn. 62.

Eine 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, mit Blick auf Rechte und Pflichten von Personen, die mit der Sache in Berührung kommen.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 75, unter Verweis auf: BeckOK, VwVfG, § 35 Rn. 262, beck-online; Schoch/Schneider, 6. EL November 2024, VwVfG § 35 Rn. 199, Rn. 199; BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2009 – 6 C 21.08 –, juris Rn. 17; Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2023 VwVfG § 35 Rn. 308.

Die Tatsache, dass die Klägerin einen Antrag hinsichtlich einer individualisierten Verpackung stellen muss, steht – entgegen der Ansicht der Klägerin – der Tatsache, dass die Einordnungsentscheidung eine öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache feststellt also nicht entgegen, sondern spricht vielmehr dafür.

Die rechtserhebliche öffentlich-rechtliche Eigenschaft ist die Systembeteiligungspflicht des Prüfgegenstandes, hier des Schuhkartons. Bei dem Prüfgegenstand (also der Verpackung) handelt es sich um eine Sache. Die Systembeteiligungspflicht der Verpackung ist eine öffentlich-rechtliche Eigenschaft dieser Sache. Denn aus der Einstufung als systembeteiligungspflichtig ergeben sich bestimmte verpackungsrechtliche Rechte und Pflichten. Die Entscheidung richtet sich an alle diejenigen, die genau jene antragsgegenständliche Verpackung produzieren, befüllen, in Verkehr bringen oder weitergeben. Dementsprechend sind von der Entscheidung alle Verpackungen erfasst, die hinsichtlich Material, Größe, Füllgröße, äußerer Gestaltung und sonstiger in der jeweiligen Beschreibung aufgeführter äußerer Merkmale entsprechend des Tenors des Feststellungsbescheides mit der antragsgegenständlichen Verpackung identisch sind, unabhängig von der Person des Inverkehrbringers. Insoweit besteht eine Parallele zum Waffengesetz, vgl. § 2 Abs. 5 WaffG. Auch hier werden Entscheidungen über bestimmte Waffenarten getroffen, also über eine bestimmte Waffe, die sodann eine Vielzahl von Personen betreffen (können).

> Vgl. VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 391/22.TR –, juris Rn. 25; VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 74 – 80, unter Hinweis auf Wüstenberg, LMUR 2020, 141, 142 Winter, DVBl. 2023, 260, 262, Klein/Mehdorn, VerpackG, § 26 Rn. 62; Landmann/Rohmer, UmweltR: 258. EL August 2025, § 3 VerpackG Rn. 114; vgl. zu Feststellungsbescheiden in Zweifelsfällen nach § 2 Abs. 5 WaffG: Gade, WaffG, 3. Aufl. 2022, § 2 Rn. 10, BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2009 – 6 C 21.08 –, juris Rn. 13 - 15.

Die Beklagte durfte die Systembeteiligungspflicht des Prüfgegenstandes auch in der Rechtsform der sachbezogenen 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.

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 76, juris, - BVerwG, Beschluss vom 21. August 2025 – 10 VR 5.25 –, juris.

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 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. Das Antragserfordernis steht der Einordnung als Allgemeinverfügung nicht entgegen. Damit durfte die Beklagte die von ihr im Feststellungsbescheid getroffene Einordnungsentscheidung in Form der Allgemeinverfügung erlassen.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. August 2025 – 10 VR 5.25 –, juris Rn. 3; VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 76 und – 7 A 157/23 –, juris Rn. 88, unter Hinweis auf BT Drs., 18/11274 S. 54; vgl. zur Allgemeinverfügung ferner BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2018 – 7 C 22.16 –, juris Rn. 14, BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2009 – 6 C 21.08 –, juris Rn. 15, und Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35, Rn. 314 f.

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

Unerheblich ist, dass es, wie die Klägerin ausführt, im VerpackG für die öffentliche Bekanntgabe von Verwaltungsakten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG durch die Beklagte, eine Beliehene, keine ausdrückliche Rechtsgrundlage gibt. Entgegen der Ansicht der Klägerin darf sich die Beklagte auf § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG berufen.

Aus § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG ergibt sich die Befugnis der Beklagten, als Beliehene Verwaltungsakte zu erlassen.

> Vgl. nur VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 41, Klein/Mehdorn, VerpackG § 26 Rn. 4; Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG, Rn. 63; zur Notwendigkeit einer ausdrücklichen Ermächtigung einer Beliehenen vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 26. Februar 2021 – 5 K 797/20.NW –, juris Rn. 17.

In § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 32 VerpackG ist geregelt, dass die Beklagte befugt ist, die mit der Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben nach § 26 Abs. 1 Satz 2 VerpackG notwendigerweise zusammenhängenden Tätigkeiten durchzuführen. Es handelt sich dabei um Tätigkeiten, ohne deren Wahrnehmung die Erfüllung der Aufgaben schlechterdings nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Da sich diese Befugnisse ohnehin aus der Befugnis zum Erlass der Verwaltungsakte ergeben, ist die Norm insoweit rein deklaratorischer Natur.

> Vgl. Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG, Rn. 82.

Die Ermächtigung zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten i.S.d. § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz ergibt sich schon aus der Befugnis zum Erlass solcher Verwaltungsakte nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG. Denn der Beliehene handelt im eigenen Namen und ist, soweit er Verwaltungsaufgaben im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts wahrnimmt, Behörde im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG. Die Beliehenen haben damit die Pflicht, persönlich die Amtspflichten anhand der einschlägigen Gesetze einschließlich des Verwaltungsverfahrensgesetzes auszuführen.

> Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 1 Rn. 246, Schoch/Schneider, 6. EL November 2024, VwVfG § 1 Rn. 163.

Die Bekanntgabe von Verwaltungsakten richtet sich (im Bundesrecht) grundsätzlich nach § 41 VwVfG. Dass die Beliehene die Verwaltungsakte, die sie Kraft gesetzlicher Ermächtigung erlassen kann, bekannt geben können muss, damit diese wirksam werden, liegt auf der Hand. Wenn die Befugnis zum Erlass eines Verwaltungsaktes also deren Bekanntgabe umfasst und die Bekanntgabe von Verwaltungsakten sich nach § 41 VwVfG richtet, ist nicht ersichtlich, warum eine Beliehene ausdrücklich zur Bekanntgabe nach den Voraussetzungen nach § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG ermächtigt werden müsste.

Nach § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG darf eine Allgemeinverfügung u.a. öffentlich bekannt gegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist.

Nach der Gesetzesbegründung liegt Untunlichkeit vor, wenn der Kreis der Betroffenen nicht von vornherein feststellbar ist oder bei sogenannten adressatenlosen Verwaltungsakten. 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. VG Osnabrück, Urteile vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 78 - 80, und – 7 A 157/23 –, juris Rn. 90, unter Hinweis auf: BT-Drs. 7/910, S. 62 und Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2023, § 41 VwVfG Rn. 154.

Vorliegend hat die Klägerin zwar den Antrag auf Erlass einer Einordnungsentscheidung der zur Prüfung gestellten drei Schuhkartons bei der Beklagten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestellt. Allerdings hat die Entscheidung der Beklagten – wie unter I. 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. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 -, juris Rn. 78 - 80, unter Hinweis auf: BeckOK, § 41 VwVfG Rn. 90, beck-online.

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. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 78 - 80, unter Hinweis auf: Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Auflage 2023, § 41 VwVfG, Rn. 160, 162; vgl. ferner: Kopp/Ramsauer, § 41 VwVfG Rn. 50a, 50b.

Ungeachtet vorstehender Ausführungen ist die Beklagte als nur für einen Teilbereich ihrer zahlreichen Aufgaben mit Hoheitsgewalt Beliehene (vgl. § 26 VerpackG) zudem 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 angemessenem Umfang, insbesondere über Entscheidungen nach § 26 Abs. 1 Nr. 23 bis 26 zu informieren. Dieser Informationspflicht kommt die Beklagte regelmäßig über ihre Internetseite nach, wo sie nicht nur über ihren Katalog, ihr Themenpapier und ihre FAQ-Listen informiert, sondern auch über die von ihr getroffenen Einordnungsentscheidungen informiert. Der Gesetzgeber hat der Beklagten einen großen Spielraum hinsichtlich der von ihr unternommenen Informationstätigkeit eingeräumt

> Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 – 7 A 162/23 –, juris Rn. 78 - 80, unter Hinweis auf: Schmehl/Klement GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 26 VerpackG, Rn. 93; vgl. ferner: Klein/Mehdorn, § 26 VerpackG, Rn. 102.

Insofern entspricht die Beklagte mit der Veröffentlichung ihrer Einordnungsentscheidungen und damit auch der von der Beklagten beantragten Einordnungsentscheidung ihrer üblichen Veröffentlichungspraxis und befolgt damit letztendlich einem ihr übertragenen gesetzlichen Auftrag.

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.

Rechtsmittelbelehrung

Innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils kann bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen schriftlich beantragt werden, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster die Berufung zulässt. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des 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 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster schriftlich einzureichen.

Der Antrag ist zu stellen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen.

[redacted] [redacted]

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf

[redacted] **Euro**

festgesetzt.

Gründe

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Der festgesetzte Wert entspricht der Bedeutung der Sache.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig

erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls das Verwaltungsgericht ihr nicht abhilft. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf der genannten Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie das Gericht, das die Entscheidung erlassen hat, wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zulässt.

[redacted]

VERWALTUNGSGERICHT ★ GELSENKIRCHEN ★

Beglaubigt
als Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen