



Urteil

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 7. Kammer - auf die mündlichen Verhandlungen vom 17. Juni und vom 16. Dezember 2025 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED] die Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED] den Richter am

Verwaltungsgericht [REDACTED] sowie die ehrenamtliche Richterin [REDACTED] und den ehrenamtlichen Richter [REDACTED] für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Feststellungsbescheides vom 15.12.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 05.10.2022 verpflichtet, festzustellen, dass der Prüfgegenstand, eine Kiste aus Wellpappe, Abmessungen 37 cm x 58 cm x 12 cm, mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg keine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG ist.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu verstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Einstufung einer Kiste aus Wellpappe als systembeteiligungspflichtig im Sinne des Verpackungsgesetzes (VerpackG) und begehrt von der Beklagten, diese Prüfgegenstände als nicht systembeteiligungspflichtig einzuordnen.

Die Klägerin ist ein Lebens- und Genussmittel-Großhändler für exotische Früchte. Mit anwaltlichem Schreiben vom 25.03.2021, präzisiert unter dem 02.08.2021, beantragte sie die Einordnung einer Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg (Prüfgegenstand) als nicht systembeteiligungspflichtig. Erläuternd führte sie aus, der mit Avocados befüllte Prüfgegenstand werde an den Einzelhandel geliefert, wo die Ware dem privaten Endverbraucher im Prüfgegenstand präsentiert und zum Kauf angeboten werde. Da der Prüfgegenstand selbst indes nicht mitverkauft, sondern die Ware vielmehr lose abgegeben werde, falle dieser mehrheitlich im Einzelhandel (und nicht beim privaten Endverbraucher) an.

Mit streitgegenständlichem Feststellungsbescheid vom 15.12.2021 entschied die Beklagte auf der Grundlage von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG im Wege einer Allgemeinverfügung, dass es sich bei dem Prüfgegenstand um eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG handelt. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass dem Prüfgegenstand bei bestimmungsgemäßer Verwendung eine Verpackungsfunktion zukomme und er demnach eine Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 VerpackG sei. Konkret handele es sich bei dem Prüfgegenstand

um eine Verkaufsverpackung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG, da dieser zusammen mit der Ware (Avocados) eine Verkaufseinheit bilde, die dem Endverbraucher typischerweise so angeboten werde. Schließlich falle der Prüfgegenstand nach Gebrauch auch typischerweise beim privaten Endverbraucher (§ 3 Abs. 11 Satz 1 VerpackG) an. Sie - die Beklagte - habe auf der Grundlage einer Gesamtmarktuntersuchung der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM) eine Verwaltungsvorschrift in Form eines „Katalogs“ systembeteiligungspflichtiger Verpackung einschließlich eines „Leitfadens“ erlassen und auf ihrer Internetseite veröffentlicht; diese ziehe sie bundeseinheitlich als Grundlage für ihre Einordnungsentscheidungen heran. Gemäß dem - hier maßgeblichen - Produktblatt 02-060-0010 fielen Schalen, Kisten und Schachteln aus Papier, Pappe und Karton (PPK) für Frischobst, zu dem auch Avocados zählten, mit einer Füllgröße bis einschließlich 4,5 kg typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Mit Schreiben vom 11.01.2022 erhob die Klägerin Widerspruch gegen die Einordnungsentscheidung und führte zusammenfassend aus, dass es sich bei dem Prüfgegenstand nicht um eine Verkaufs-, sondern um eine Um- bzw. Transportverpackung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 VerpackG handele, da er (allein) dem Transport loser Waren (Avocados) und zur Bestückung der Verkaufsregale diene. Im Einzelhandel, auf den der Großteil des Umsatzes entfalle, werde die Ware einzeln bzw. lose angeboten und in aller Regel auch vom Verbraucher einzeln entnommen und gekauft. Damit bilde der Prüfgegenstand gerade keine Verkaufseinheit mit der Ware. Ein kistenweiser Kauf von Avocados finde allenfalls im Lebensmittelgroßhandel statt - und dies in deutlich geringerem Umfang. Es sei nicht nachvollziehbar, auf welcher tatsächlichen Grundlage die gegenteilige Einschätzung der GVM beruhe. Hieraus ergebe sich, dass der Prüfgegenstand, der aus den oben genannten Gründen in aller Regel im Lebensmitteleinzelhandel verbleibe, auch nicht typischerweise als Abfall beim privaten Endverbraucher anfalle. Im Zusammenhang mit ihren Ausführungen hat die Klägerin zudem mehrere Unterlagen vorgelegt, darunter Fotografien vergleichbarer Waren und Prüfgegenstände aus verschiedenen Einzelhandelsbetrieben und diverse Statistiken u.a. zum Avocado-Konsum in Deutschland, zum (gestiegenen) Import von Avocados nach Deutschland, zum Marktanteil des Lebensmitteleinzelhandels (75%) gegenüber dem des Großhandels (4%) gemessen am erzielten Umsatz sowie zum Einkaufsverhalten der Verbraucher in Deutschland für Obst und Gemüse.

Am 12.07.2022 entschied die Beklagte, dem Widerspruch der Klägerin nicht abzuheften und ihn dem Umweltbundesamt als zuständige Widerspruchsbehörde zur Entscheidung vorzulegen. Zur Begründung wurde ergänzend hervorgehoben, dass nach dem

Willen des Gesetzgebers eine abstrakt-typisierende Gesamtmarktbetrachtung vorzunehmen sei und daher *alle* potentiellen Anfallstellen zu betrachten seien. Damit komme es - entgegen der Auffassung der Klägerin - nicht nur auf eine Betrachtung des Lebensmitteleinzelhandels an.

Nach vorheriger Anhörung wies das Umweltbundesamt den Widerspruch der Klägerin durch Widerspruchsbescheid vom 05.10.2022 unter Wiederholung der Ausführungen der Beklagten in dem Feststellungsbescheid vom 15.12.2021 und der Nichtabhilfeentscheidung vom 12.07.2022 als unbegründet zurück.

Am 11.11.2022 hat die Klägerin Klage erhoben. Sie trägt unter Wiederholung und Vertiefung ihrer Ausführungen aus dem behördlichen Verfahren weiter vor, dass es sich bei dem Prüfgegenstand nicht um eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG handele.

Der Prüfgegenstand sei schon keine Verkaufsverpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG, da Prüfgegenstand und Ware (Avocados) keine Verkaufseinheit bildeten. Das Wort „Verkaufseinheit“ impliziere nicht nur ein entsprechendes Angebot im zivilrechtlichen Sinne, sondern auch, dass die jeweilige Ware (nur) zusammen mit der Verpackung angeboten und abgegeben werde. Eine „Verkaufseinheit“ liege damit nur dann vor, wenn es dem Verbraucher nicht möglich sei, Ware und Verpackung getrennt voneinander zu erwerben. Dies sei im Falle des Prüfgegenstandes und den Avocados jedoch offensichtlich nicht der Fall, da die Avocados sowohl im Einzel- als auch vereinzelt im Großhandel einzeln, d.h. „je Stück“ zum Kauf angeboten und verkauft würden. Da es nur eine einzige Kiste, aber mehrere einzeln angebotene Avocados gebe, könne schon denklogisch nicht jeder Verbraucher eine Kiste mitnehmen. Im Übrigen habe sie - die Klägerin - auch nicht die erforderliche Intention, die Kiste als Einheit mit den Avocados in den Verkehr zu bringen. Bei dem Prüfgegenstand handele es sich vielmehr um eine der Bestückung der Verkaufsregale dienende Umverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 VerpackG), die nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich nicht systembeteiligungspflichtig sei (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 84), da dieser Verpackungstyp im Lebensmitteleinzelhandel verbleibe, bzw. um eine Transportverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VerpackG), da die Kiste, die - wie üblich - schon im Ursprungsland (Peru) befüllt werde, geeignet und dazu bestimmt sei, Transportschäden an den Avocados zu verhindern.

Darüber hinaus falle der Prüfgegenstand nicht „typischerweise“ als Abfall beim privaten Endverbraucher an. Denn zum einen beliefere sie selbst ausschließlich Lebensmittel-einzelhändler, die ihre Waren wiederum an Privathaushalte abgäben. Zum anderen sei

die von der Beklagten herangezogene Datengrundlage nicht nachvollziehbar. Valide Zahlen und Daten, die es nicht zu geben scheine, habe die Beklagte nicht vorgelegt, weshalb ihre Einordnungsentscheidung willkürlich erscheine. Insbesondere stelle sich die Frage, anhand welcher konkreten Befragungen, Beobachtungen und stichprobenartigen empirischen Erhebungen die GVM (und damit die Beklagte) zu dem Ergebnis komme, bei Verpackungen wie dem Prüfgegenstand handele es sich um Verkaufsverpackungen, die nicht im Lebensmitteleinzelhandel verblieben, sondern als Verkaufseinheit mitsamt der Ware an den privaten Endverbraucher abgegeben würden; der Deutsche Fruchthandelsverband, dem sie - die Klägerin - angehöre, sei jedenfalls nicht beteiligt worden. Auch das Umweltbundesamt führe in dem erlassenen Widerspruchsbescheid nur pauschal aus, dass es neben dem Lebensmitteleinzelhandel „andere Vertrieber mit großen Marktanteilen“ gebe, ohne insoweit allerdings konkrete Zahlen vorzulegen. Die von ihr - der Klägerin - bereits im behördlichen Verfahren vorgelegten Statistiken zu Umsatz und Marktanteilen des Lebensmitteleinzelhandels und zum Konsumverhalten der Verbraucher in Deutschland (s.o.) belegten vielmehr, dass der Großteil an Avocados über den Lebensmitteleinzelhandel abgegeben werde und der Prüfgegenstand deshalb gerade nicht beim privaten Endverbraucher anfalle. Dafür, dass die vorliegende Einordnungsentscheidung willkürlich sei, spreche auch der Umstand, dass die Beklagte in ihrer Einordnungsentscheidung „Glasflasche für Wein und Faltschachtel aus Pappe für sechs Weinflaschen“ eine Systembeteiligungspflicht unter Heranziehung des Produktblatts 01-000-0090 verneint habe, weil der dortige Prüfgegenstand mehrheitlich im Einzelhandel verbleibe. Ebenso wenig erschließe sich, weshalb die Beklagte in einer anderen Einordnungsentscheidung sog. Halbkartons, in denen Obstkonserven einzeln zum Verkauf angeboten würden, als nicht systembeteiligungspflichtig einstufe. Schließlich seien pauschale Abgrenzungskriterien wie das in dem vorliegend maßgeblichen Produktblatt 02-060-0010 ausgewiesene Gesamtfüllgewicht (bis 4,5 kg) unzulässig.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Feststellungsbescheides vom 15.12.2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Umweltbundesamtes vom 05.10.2022 zu verpflichten, festzustellen, dass der mit Antrag vom 25.03.2021, präzisiert mit Schreiben vom 02.08.2021, zur Prüfung gestellte Prüfgegenstand - eine Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg - keine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG ist,

hilfsweise, Beweis zu erheben über die Tatsachen, welche konkreten mathematischen Berechnungen zu den Prozentwerten gemäß Tabelle 2 Seite 16 der Stellungnahme der GVM vom 03.06.2023 führen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verteidigt die von ihr getroffene Entscheidung. Der Prüfgegenstand sei eine Verkaufsverpackung im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG, da er dem Endverbraucher zusammen mit den Avocados typischerweise als Verkaufseinheit (aus Ware und Verpackung) „gegenübertrete“, also präsentiert werde; auf ein Angebot im zivilrechtlichen Sinne komme es demgegenüber nicht an. Dies gelte entgegen der Auffassung der Klägerin zunächst für den Lebensmitteleinzelhandel; ob der Kunde letztlich alle 16 Avocados (nebst Prüfgegenstand) erwerbe, sei nicht von Belang. Darüber hinaus seien gemäß § 3 Abs. 10 VerpackG nicht nur die Kunden des Lebensmitteleinzelhandels, sondern all diejenigen zu betrachten, die die Ware (Avocados) nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr brächten (z.B. auch Gaststätten und Kantinen). Unerheblich sei daher der Vortrag der Klägerin, dass Avocados im Lebensmitteleinzelhandel üblicherweise einzeln (und nicht kistenweise) gekauft würden. Für ihr Verständnis streite auch, dass der Prüfgegenstand typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle (dazu unten), da dies Rückschlüsse auf das Vorliegen der Eigenschaft einer Verkaufsverpackung zulasse. In Anbetracht dessen handele es sich bei dem Prüfgegenstand regelmäßig nicht um eine Umverpackung; hiervon abweichende Einzelfälle müssten im Rahmen der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise außen vor bleiben. Abgesehen davon seien gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG auch Umverpackungen grundsätzlich systembeteiligungspflichtig, weshalb es hierauf schon nicht entscheidungserheblich ankomme. Im Übrigen entbinde der von der Klägerin insoweit angesprochene Passus in der Gesetzesbegründung (s.o.) nicht von der vorzunehmenden Einzelfallprüfung anhand der Feststellungen der GVM. Der Prüfgegenstand stelle auch keine Transportverpackung dar, weil der Prüfgegenstand nicht (vornehmlich) dazu bestimmt sei, direkte Berührungen der Avocados oder Transportschäden zu vermeiden. Aus diesem Grund sei auch die von der Klägerin angeführte Einordnungsentscheidung „Glasflasche für Wein und Faltschachtel aus Pappe für sechs Weinflaschen“ auf den vorliegenden Prüfgegenstand nicht übertragbar; der Vergleich mit Halbkartons, die mit Obstkonserven befüllt seien, verfange ebenfalls nicht.

Danach sei der Prüfgegenstand als Verkaufsverpackung systembeteiligungspflichtig, da er typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfalle. Die Einordnungsentscheidung sei - dem Willen des Gesetzgebers entsprechend - im Wege einer abstrakt-typisierenden Gesamtmarktbetrachtung, d.h. auf der Grundlage einer Betrachtung des Gesamtmarktes typgleicher - also in Bezug auf die maßgeblichen abstrakt-objektiven Kriterien (etwa Inhalt, Füllgut, Gestaltung und Material) übereinstimmender - Verpackungen, getroffen worden. Nicht maßgeblich sei demgegenüber der vom Hersteller intendierte Entsorgungsweg und der tatsächliche Anfallort der Verpackung im jeweiligen Einzelfall. Im Rahmen dieser Gesamtmarktbetrachtung seien daher *alle* Anfallorte zu betrachten gewesen, d.h. neben dem Lebensmitteleinzelhandel auch der Großhandel bzw. Großmärkte, die weiterverarbeitende Lebensmittelindustrie und der Endverbraucher im Sinne von § 3 Abs. 11 VerpackG. Der insoweit - anhand des sog. Methodenberichts - entwickelte Katalog nebst Leitfaden sei eine gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG zulässige - sie bindende - norminterpretierende Verwaltungsvorschrift, die im Sinne einer bundeseinheitlichen Gesetzesanwendung geeignet und erforderlich sei, ohne dass ihm Rechtsverbindlichkeit zukomme. Die Marktforschungsdaten der GVM beruhten auf jahrzehntelangen Erhebungen, Untersuchungen und Analysen des deutschen Verpackungsmarktes und seien daher, anders als die von der Klägerin vorgelegten Statistiken, die sich nur mit ihrem individuellen Vertriebsweg beschäftigten, geeignet, die vorliegende Einordnungsentscheidung zu tragen. Demnach sei der Prüfgegenstand nach § 3 Abs. 8 VerpackG systembeteiligungspflichtig, weil gemäß dem Produktblatt 02-060-0010 Schalen, Kisten und Schachteln aus PPK für Frischobst mit einer Füllgröße bis einschließlich 4,5 kg „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher als Abfall anfielen.

Im Laufe des Klageverfahrens hat die Beklagte zudem eine Stellungnahme der GVM „zur Einordnung von Avocados und Frischobst im Rahmen des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ vom 03.06.2023 eingeholt und vorgelegt. Diese bestätige ausdrücklich - so die Beklagte -, dass es sich bei Avocados um Frischobst im Sinne des Produktblattes 02-060-0010 handele (S. 6) und Avocados in Kisten aus Wellpappe, wie der Prüfgegenstand, mit einer Füllgröße von ca. 3,5 kg bei der Erstellung des einschlägigen Produktblattes hinreichend in die gebotene Gesamtmarktbetrachtung einbezogen worden seien (S. 6 ff.). Im Rahmen der Gesamtmarktbetrachtung habe die GVM zudem auf eine umfangreiche Datengrundlage (u.a. des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes [DEHOGA], der Business Target Group [BTG], des Statistischen Bundesamtes und des Bundesverbandes für Systemgastronomie) zurückgegriffen (S. 10 ff.), Verwiegungen vorgenommen sowie den Anteil an Frischobst in Mehrweg-Steigen berücksichtigt, wobei aus Plausibilitätsgründen auch Daten

der Wellpappenindustrie zum Aufkommen von Einweg-Verpackungen herangezogen worden und Auszählungen von Verpackungen erfolgt seien (S. 13), und schließlich auch Umverpackungen zur Bestückung von Verkaufsregalen einbezogen worden seien (S. 9, 12, 14). Die Ergebnisse der Gesamtmarktbetrachtung bestätigten, dass PPK-Kisten und -Schachteln bis einschließlich 4,5 kg überwiegend bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfielen (S. 16). Da die aus 2018 stammenden Daten noch hinreichend aktuell seien und eine Überarbeitung vor diesem Hintergrund nicht erforderlich sei (S. 18), könnten keine vernünftigen Zweifel an der Einordnung des Prüfgegenstandes als systembeteiligungspflichtig gemäß dem Produktblatt 02-060-0010 mehr bestehen. Ohnehin komme es, wie oben ausgeführt, auf alle Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 10 VerpackG, also etwa auch auf Gastronomiebetriebe, Hotels und Restaurants, die in erheblichem Maße Avocados verarbeiten und diese (auch) in Einwegverpackungen aus Wellpappe bezögen, und nicht nur auf den von der Klägerin hervorgehobenen Lebensmitteleinzelhandel an.

Die Kammer hat das Verfahren erstmals am 17.06.2025 mündlich verhandelt. Im Rahmen dieser mündlichen Verhandlung hat die Kammer den Geschäftsführer der GVM, [REDACTED], informatisch angehört. Wegen des Inhalts dieser informatorischen Anhörung und der weiteren Einzelheiten wird auf die Sitzungsniederschrift (dort S. 2 ff.) verwiesen. Die mündliche Verhandlung wurde schließlich wegen einer beabsichtigten Beweiserhebung vertagt. Durch Beweisbeschluss vom 10.07.2025 hat die Kammer die [REDACTED] mit der Erstellung eines schriftlichen Sachverständigengutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

„1. Wie viele der nach Deutschland importierten Avocados entfallen auf den Lebensmitteleinzelhandel, den Großhandel, die (lebensmittelverarbeitende) Industrie und ggf. sonstige Abnehmer und werden dort weiter vertrieben bzw. genutzt?

2. Auf welchem der genannten Vertriebswege - Lebensmitteleinzelhandel, Großhandel, (lebensmittelverarbeitende) Industrie, sonstige Abnehmer - werden

a. der streitbefangene Prüfgegenstand, eine Kiste aus Wellpappe mit den Maßen 37 cm x 28,5 cm x 12 cm und mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg (siehe Anlage zum Feststellungsbescheid der Beklagten vom 15.12.2021), sowie

b. mit dem o.g. Prüfgegenstand nach Material, Maßen, Füllmenge und Füllgewicht vergleichbare Verpackungstypen (nur Einwegverpackungen)

mehrheitlich verwendet?“

Der Sachverständige [REDACTED], hat das angeforderte Sachverständigengutachten „Warenströme und Verpackungen von Avocados in Deutschland“ unter dem 20.08.2025 erstellt. In diesem hat er im Wesentlichen ausgeführt, dass im Jahr 2024 rund 184.948 Tonnen Avocados nach Deutschland importiert worden seien (Tendenz in den letzten Jahren stark steigend), wobei letztlich nicht die gesamte importierte Menge für den deutschen Markt verfügbar sei. Dieser Umstand sei einerseits darauf zurückzuführen, dass Avocados teilweise reexportiert würden (im Jahr 2024 rund 18.847 Tonnen), sowie andererseits darauf, dass es bei der Lagerung, der Reifung und dem Transport zu Verlusten in der Wertschöpfungskette komme. Insoweit werde üblicherweise ein Marktverlustwert von 10% angenommen, woraus sich vorliegend ein Marktverlust von etwa 16.610 Tonnen ergebe ($\text{Importmenge [184.948 Tonnen]} - \text{Exportmenge [18.847 Tonnen]} = 166.101 \text{ Tonnen} \times 0,1 [10\%] = 16.610 \text{ Tonnen}$). Damit habe sich die dem deutschen Markt verfügbare Menge an Avocados im Jahr 2024 auf rund 149.491 Tonnen belaufen; dieser Mengenwert sei zugleich der Ausgangspunkt für die (nachfolgende) Beantwortung der Beweisfragen: Eine Warenstromanalyse [REDACTED] aus dem Jahr 2022 für Frischobst komme insgesamt zu dem Ergebnis, dass das gesamte Obst die spätere Großhandelsebene durchlaufe, wobei eine qualitative Verfolgung der vielfältigen Warenströme für frisches Obst auf Großhandelsebene mangels sekundärstatistischer Daten nicht möglich sei. Das weitere Ergebnis jener Warenstromanalyse, frisches Obst gelange zu 90% an den privaten Endverbraucher (und nur zu 10% an Großverbraucher), treffe auf Avocados so nicht zu. Allerdings lasse sich nur ein Teil des Marktes über konkrete Zahlen abbilden, und zwar über das von YouGov geführte Haushaltspanel, das im Jahr 2024 mit 40.903 Haushalten gerechnet und mittels Stichproben das gesamte Einkaufsverhalten der Privathaushalte abgebildet habe. Aus dem YouGov Haushaltspanel ergebe sich für das Jahr 2024 eine Einkaufsmenge der Privathaushalte in Höhe von 70.369 Tonnen Avocados, wobei lose, d.h. je Stück gekaufte Avocados mit einem Umrechnungsfaktor von 255 Gramm je Avocado hochgerechnet worden seien. Im Lebensmitteleinzelhandel würden Avocados überwiegend lose verkauft (zu ca. 63% laut Storechecks). Daraus ergebe sich eine Menge von 79.122 Tonnen ($149.491 [\text{verfügbare Avocados}] - 70.369 \text{ Tonnen [Einkaufsmenge der Privathaushalte]}$), die über andere Vertriebswege verkauft werde, insbesondere an die Gastronomie und an verarbeitende Industriebetriebe. Insoweit existierten belastbare Zahlen hierzu (nur) in Form des Großverbraucherpanels von Geo-Marketing, das die Verkäufe von Zustelldiensten und C+C-Märkten an Gastronomiebetriebe erfasse. Im Jahr 2024 seien in dem Großverbraucherpanel Avocadoverkäufe im Wert von [REDACTED] [REDACTED] erfasst worden, was bei einem durchschnittlichen Importpreis von [REDACTED] je Kilogramm eine Menge von 4.728 Tonnen Avocados ergebe. Da bei den Zustelldiensten jedoch nur Vollsortimenter Daten zur Verfügung stellten, gerade bei Obst und Gemüse

jedoch häufig auch Spezialisten an Gastronomiebetriebe lieferten, dürfte die Menge, die an die Gastronomie gehe, tatsächlich noch deutlich höher sein, zumal gerade kleine Gastronomen häufig in städtischen Großmärkten einkauften. Daher sei von mindestens 10 - 15.000 Tonnen Avocados auszugehen, die an Gastronomiebetriebe vertrieben würden. Damit verblieben noch 64.122 Tonnen Avocados für die verarbeitende Industrie. In diesem Zusammenhang spielten insbesondere die Herstellung von Avocadoöl, von Vorprodukten oder Feinkost sowie von Naturkosmetikprodukten eine entscheidende Rolle. Im Ergebnis lasse sich die Beweisfrage zu 1.) dahingehend beantworten, dass 47% der dem Markt zur Verfügung stehenden Avocados über den Lebensmitteleinzelhandel an den Privatverbraucher gelangten, 10% an die Gastronomie (davon wiederum 3% über Lieferdienste mit Vollsortiment und 7% über die städtischen Großmärkte oder Zustelldienste mit Spezialisierung auf Obst und Gemüse) gingen und 43% an die verarbeitende Industrie und sonstige Großabnehmer. Beim Absatz über den Lebensmitteleinzelhandel sei davon auszugehen, dass Kartons, Kunststoffkisten oder Poolverpackungen als Umverpackungen fungierten, aus denen der Verbraucher einzelne Früchte (oder Netze, Beutel etc.) herausnehme. Bei allen anderen Warenströmen stellten jene Verpackungen indes eine Verkaufsverpackung dar, da die Abnehmer zugleich Endverbraucher seien. Für die Beweisfrage zu 2.) ergebe sich wiederum Folgendes: Bei Avocados, die für den europäischen (und damit den deutschen) Markt bestimmt seien, seien einlagige Kartons aus feuchtigkeitsresistentem Wellkarton, meist mit einem Füllgewicht um 4 kg, der Standard. Dies gelte gleichermaßen für alle genannten Vertriebswege (Lebensmitteleinzelhandel, Gastronomie, Industriegewerbe). Lediglich die (lebensmittelverarbeitende) Industrie nehme Avocados auch in größeren Gebinden (z.B. Kunststoffkisten). Die Wellkartons könnten sich in Form, Farbe, Aufdruck und Füllmenge (leicht) unterscheiden, blieben dem Prüfgegenstand im Grundsatz aber sehr ähnlich. Der streitbefangene Prüfgegenstand werde mehrheitlich im Verkauf an den Lebensmitteleinzelhandel verwendet, wobei die Früchte dem privaten Endverbraucher im Karton präsentiert und einzeln zum Verkauf angeboten würden; er erreiche den privaten Endverbraucher daher in der Regel nicht. Aber auch über Großmärkte und Zustelldienste erreichten Kartons, die dem Prüfgegenstand entsprächen oder ähnlich seien, die Gastronomie und andere Großverbraucher. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf das schriftliche Sachverständigengutachten vom 20.08.2025 Bezug genommen.

Die Klägerin hat sich zu dem Inhalt des schriftlichen Sachverständigengutachtens vom 20.08.2025 schriftsätzlich nicht geäußert.

Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 23.09.2025 angeführt, dass das schriftliche Sachverständigengutachten im Ergebnis bestätige, dass der Prüfgegenstand eine (systembeteiligungspflichtige) Verkaufsverpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG sei. Denn nach den Feststellungen des Gutachters würden (mindestens) 53% der in Deutschland verfügbaren Avocados der Gastronomie, der verarbeitenden Industrie und sonstigen Großabnehmern als Verkaufseinheit mit dem Prüfgegenstand angeboten. Der Anteil von 53% bilde hierbei eine absolute Untergrenze, da der Prüfgegenstand, wie bereits ausgeführt, dem Kunden im Lebensmitteleinzelhandel an Gemüse- und Obsttheken angeboten werde, was für die Annahme einer „Verkaufseinheit“ genüge. Zudem sei der Gastronomie-Anteil von nur 10% eher konservativ geschätzt worden, da auch weitere vergleichbare Anfallstellen wie Großküchen, Kantinen, Mensen etc. in die Betrachtung einzustellen seien. Soweit sich der Gutachter in rechtlicher Hinsicht auch zur Systembeteiligungspflicht im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG verhalte, sei dies weder von den Beweisfragen des Beweisbeschlusses umfasst gewesen noch für das vorliegende Verfahren relevant. Die Bestimmung des typischen Anfallortes von Verpackungen habe vielmehr - gemäß der gebotenen abstrakt-typisierenden Betrachtungsweise - ausschließlich anhand des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen zu erfolgen (wird ausgeführt).

Der Sachverständige [REDACTED] hat sein schriftliches Sachverständigengutachten in der weiteren mündlichen Verhandlung am 16.12.2025 erläutert und ist von der Kammer informatorisch befragt worden. Schließlich hat die Kammer in jener mündlichen Verhandlung auch erneut den Geschäftsführer der GVM, [REDACTED], zu den im Beweisbeschluss der Kammer vom 10.07.2025 gestellten Beweisfragen informatorisch angehört. Insoweit wird auf die Sitzungsniederschrift verwiesen (dort S. 2 ff., 5 f.).

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

Entscheidungsgründe

Die Klage hat Erfolg.

Sie ist als Verpflichtungsklage zulässig und begründet. Der angefochtene Feststellungsbescheid der Beklagten vom 15.12.2021 und der Widerspruchsbescheid des Umweltbundesamtes 05.10.2022 sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten. Die Klägerin hat einen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass der Prüfgegenstand - eine Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm)

mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg - nicht systembeteiligungspflichtig im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG ist.

Rechtsgrundlage für die Einordnungsentscheidung ist § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG. Nach dieser Vorschrift entscheidet die mit hoheitlichen Aufgaben beliehene Behörde auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Abs. 8 VerpackG. Gemäß der dortigen Legaldefinition sind systembeteiligungspflichtige Verpackungen mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Damit knüpft die Systembeteiligungspflicht an drei Voraussetzungen an, nämlich (1.) das Vorliegen einer Verkaufs- (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VerpackG) oder Umverpackung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG), die (2.) mit Ware befüllt ist und (3.) nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt. Im Einzelnen:

1.

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VerpackG sind Verpackungen aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können, vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden *und* (1.) typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden (sog. Verkaufsverpackungen, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG), oder (2.) eine bestimmte Anzahl von Verkaufseinheiten nach Nr. 1 enthalten und typischerweise dem Endverbraucher zusammen mit den Verkaufseinheiten angeboten werden oder zur Bestückung der Verkaufsregale dienen (sog. Umverpackungen, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG), oder (3.) die Handhabung und den Transport von Waren in einer Weise erleichtern, dass deren direkte Berührung sowie Transportschäden vermieden werden, und typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind (sog. Transportverpackungen, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VerpackG). Damit besteht die Definition aus einer allgemeinen, einleitenden Verpackungsdefinition und einem besonderen Definitionsteil, der die typische Funktion und Verwendung der jeweiligen Verpackungsart beschreibt. Jede Verpackung muss zudem einer speziellen Verpackungsart zugeordnet werden können (vgl. Klein, in: Klein/Mehdorn, VerpackG Kommentar, 1. Auflage 2025, § 3 Rn. 4; BT-Drs. 18/11274, S. 81). § 3 Abs. 1 Satz 2 VerpackG nimmt dabei ergänzend Bezug auf die Anlage 1 (zu § 3 Abs. 1 VerpackG), die Kriterien enthält, die die Begriffsbestimmung für Verpackungen ergänzt und Beispiele für die Anwendung der Kriterien enthält.

Die allgemeine Verpackungsdefinition ist - dies ist zwischen den Beteiligten unstreitig - erfüllt. Bei dem Prüfgegenstand handelt es sich um eine Verpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 VerpackG, da er der Aufnahme, dem Schutz, der Lieferung und der Darbietung der Avocados dient, weshalb ihm die erforderliche Verpackungsfunktion mit Warenbezug grundsätzlich zukommt (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 14 ff.).

a.

Bei dem Prüfgegenstand, einer Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg, handelt es sich - entgegen der Auffassung der Beklagten - indes nicht um eine Verkaufsverpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG, da er dem Endverbraucher (§ 3 Abs. 10 VerpackG) nicht „typischerweise“ als „Verkaufseinheit“ aus Ware (Avocados) und Verpackung (Prüfgegenstand) angeboten wird.

aa.

Der Begriff der „Verkaufseinheit“ stammt aus Art. 3 Abs. 1 lit. a) der Richtlinie (RL) 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verpackungsrichtlinie), ist (dort) jedoch nicht weiter definiert. Anders als noch in § 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV 1998 hat der Gesetzgeber im VerpackG allerdings auf das Anfallstellenkriterium verzichtet, um eine abstrakte Zuordnung nach der „typischen“ Verwendung unter Berücksichtigung der objektivierten Verkehrsanschauung zu ermöglichen (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 81). Bereits dem allgemeinen Verständnis des Begriffs „Einheit“ nach ist es erforderlich, dass die Verpackung nicht von der Ware getrennt ist. Vielmehr muss ein ausreichend enger Zusammenhang zwischen Verpackung und Ware bestehen, so dass es dem Endverbraucher nicht möglich ist, Ware und Verpackung getrennt voneinander zu erwerben. Im Rahmen einer Transaktion von Gütern gelangt die Ware einschließlich der Verpackung an den Endverbraucher. Notwendige Voraussetzung ist insoweit, dass die Verpackung dem Endverbraucher in direktem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer Ware angeboten wird. Aufgrund der Formulierung „typischerweise“ ist die Verkehrsauffassung, d.h. die objektive Sichtweise des Handels, der Vertreiber und der Endverbraucher maßgeblich (vgl. Konzak/Körner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 106. EL Januar 2025, § 3 Rn. 13; Wüstenberg, Die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, LMuR 2020, S. 141, 145; Urteil der Kammer vom 03.12.2024 - 7 A 152/23 -, n.v., S. 11). Gemessen hieran fehlt es daher am Vorliegen einer „Verkaufseinheit“, wenn die Verpackung nur dazu dient, die einzeln entnehmbare Ware im Geschäft darzubieten

und dementsprechend vom Endverbraucher beim Kauf der Ware auch nicht mitgenommen werden soll (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 31).

Darüber hinaus ist für die Annahme einer Verkaufsverpackung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG erforderlich, dass der Prüfgegenstand „typischerweise *dem Endverbraucher* als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten“ wird. Endverbraucher ist nach § 3 Abs. 10 VerpackG derjenige, der die Ware in der an ihn gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringt. Endverbraucher ist damit, wer die Ware in der an ihn gelieferten Form nicht weiterveräußert, sondern sie verbraucht, vermischt, verarbeitet oder in bestimmungsgemäßen Gebrauch nimmt. Endverbraucher kann danach der „private Endverbraucher“ (vgl. § 3 Abs. 11 VerpackG: private Haushaltungen und die genannten vergleichbaren Anfallstellen [z.B. Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen]) oder der großgewerbliche bzw. industrielle Endverbraucher (z.B. lebensmittelverarbeitende Industrieunternehmen) sein. Auch in diesem Zusammenhang ist, wie aus der Formulierung „typischerweise“ folgt, eine typisierende Betrachtung unter Berücksichtigung der objektiven Verkehrsanschauung und der allgemeinen Vertriebserfahrung vorzunehmen, ob davon ausgegangen werden kann, dass die betreffende Verpackung an den Endverbraucher abgegeben wird (vgl. Konzak/Körner, a.a.O., § 3 VerpackG, Rn. 15 f.; Klein, a.a.O., § 3 VerpackG). Mit dieser Modifizierung verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, künftig stärker zu berücksichtigen, welches Ziel durch den Inverkehrbringer mit dem Inverkehrbringen einer gewissen Verpackung verfolgt wird und gleichzeitig nicht mehr allein auf das Anfallstellenprinzip abzustellen (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 81).

Das in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG enthaltene Tatbestandsmerkmal „typischerweise“ versteht die Kammer dabei im Sinne einer abstrakt-generellen (typisierenden) Betrachtungsweise. Diesem Begriffsverständnis hat sich die Kammer in der Vergangenheit bereits in anderem Zusammenhang, nämlich im Rahmen des „typischen“ Anfallortes einer Verpackung in § 3 Abs. 8 VerpackG, angeschlossen (vgl. Urteile der Kammer vom 11.02.2025 - 7 A 157/23 -, juris Rn. 61 ff. sowie - 7 A 162/23 -, juris Rn. 46 ff.). Nach Auffassung der Kammer ist diese Auslegungsweise im Sinne eines gesetzeseinheitlichen Verständnisses des Begriffs „typischerweise“ und zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen auch im vorliegenden Kontext, also bei der Prüfung des Vorliegens einer Verkaufsverpackung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG, anzuwenden. Ist der in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG enthaltene Begriff „typischerweise“ danach in abstrakt-genereller (typisierender) Weise zu verstehen, so kommt es für die Annahme einer Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung - und damit für das Vorliegen einer Verkaufsverpackung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG -

maßgeblich auf die „typische“ Verkaufssituation des Prüfgegenstandes an. Entscheidend ist, wo und wie der Prüfgegenstand, eine Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg, dem Endverbraucher mehrheitlich angeboten wird. Hierbei ist auf alle potentiellen Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 10 VerpackG abzustellen, d.h. sowohl den privaten Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 11 VerpackG als auch den großgewerblichen bzw. industriellen Endverbraucher. Für die von der Klägerin angeführte konkret-individuelle, allein auf ihren Vertriebsweg (den Lebensmitteleinzelhandel) blickende Betrachtungsweise, besteht demgegenüber kein Raum.

Der Argumentation der Beklagten, aus den Untersuchungen der GVM zum „typischen“ Anfallort des Prüfgegenstandes beim privaten Endverbraucher im Rahmen des § 3 Abs. 8 VerpackG folge bereits im Wege eines Umkehrschlusses, dass der Prüfgegenstand dem Endverbraucher auch „typischerweise“ als Verkaufseinheit aus Ware (Avocados) und Verpackung angeboten werde, vermag die Kammer allerdings ebenfalls nicht zu folgen. Ein derartiges Verständnis würde zu einer unzulässigen Vermischung der Prüfungen des Vorliegens einer Verkaufsverpackung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG einerseits und dem typischen Anfallort der in Rede stehenden Verpackung nach § 3 Abs. 8 VerpackG andererseits führen. Der von der Beklagten auf der Grundlage einer Gesamtmarktuntersuchung der GVM erlassene „Katalog“ systembeteiligungspflichtiger Verpackung nebst „Leitfaden“ bezieht sich vielmehr ausdrücklich nur auf den „typischen Anfallort“ einer Verpackung. Er setzt das Vorliegen einer Verpackung voraus und kann daher im vorliegenden Zusammenhang keine Berücksichtigung finden. In dem „Leitfaden“ der Beklagten zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (Stand: Juli 2023) heißt es in Ziff. 1.4.4 (S. 6 f.) - „Was enthält der Katalog?“ - insoweit auszugsweise:

„Grundsätzlich trifft der Katalog eine Einordnung als systembeteiligungspflichtige Verpackung oder nicht systembeteiligungspflichtige Verpackung ausschließlich in Bezug auf den typischen Anfallort in Form von Produktgruppen beschriebenen Verkaufs- oder Umverpackungen. Der Katalog gibt dem Hersteller damit insbesondere Hinweise zur Abgrenzung zu (groß)gewerblichen Verpackungen, also zu solchen, die typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Ebenso gibt er Hinweise zu Versandverpackungen und zur Abgrenzung von systembeteiligungspflichtigen gegenüber nicht systembeteiligungspflichtigen Umverpackungen (siehe zur Differenzierung bei Umverpackungen unter 1.4.2).

(...).

Die Anwendung des Katalogs setzt im Übrigen voraus, dass es sich bei dem jeweiligen Gegenstand um eine Verpackung im Sinne von § 3 Absatz 1 VerpackG in Verbindung mit Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG handelt und keiner der Ausnahmetatbestände des § 12 VerpackG eingreift. So wird im Katalog keine

Wertung dahingehend getroffen, ob die Verpackung Mehrwegverpackung oder pfandpflichtige Einweggetränkeverpackung ist, ob es sich um eine Exportverpackung handelt oder ob ihr Füllgut schadstoffhaltig gemäß § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Anlage 2 VerpackG ist.“

Dies hat der Geschäftsführer der GVM, [REDACTED] in der mündlichen Verhandlung am 17.06.2025 vor der Kammer nochmals ausdrücklich bestätigt. Er hat ausgeführt, dass der maßgeblich von der GVM erstellte Katalog zur Einstufung systembeteiligungspflichtiger Verpackungen nicht die Vorfrage beantworte, ob überhaupt eine Verpackung vorliege oder nicht (vgl. S. 2 d. Sitzungsniederschrift vom 17.06.2025).

bb.

Ausgehend von diesem rechtlichen Maßstab kommt es vorliegend entscheidungserheblich darauf an, wo und wie der konkrete Prüfgegenstand, eine Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg, dem Endverbraucher mehrheitlich angeboten wird. Entscheidend ist mit anderen Worten die „typische“ Verkaufssituation des Prüfgegenstandes. In diesem Zusammenhang ist die Kammer angesichts des dargelegten Maßstabes zum Vorliegen einer „Verkaufseinheit“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG einerseits der Auffassung, dass die Annahme der Beklagten, der Prüfgegenstand werde dem Privatverbraucher (als Endverbraucher gemäß § 3 Abs. 10 VerpackG) auch im Lebensmitteleinzelhandel als Verkaufseinheit aus Ware (Avocados) und Verpackung (Prüfgegenstand) angeboten, nicht haltbar ist. Denn Avocados werden im Lebensmitteleinzelhandel stückweise angeboten und vom Privatverbraucher in aller Regel auch einzeln entnommen und erworben. Der Prüfgegenstand dient hier „typischerweise“ nur dem Zweck, die einzeln entnehmbare Ware darzubieten, was für die Annahme einer „Verkaufseinheit“ nach den oben gemachten Ausführungen nicht genügt. Nach der Verkehrsauffassung, d.h. der objektiven Sichtweise des Handels, der Vertreiber und der Endverbraucher, ist der Prüfgegenstand daher gerade nicht derart mit der Ware verbunden, dass es dem Endverbraucher nicht möglich wäre, Ware und Prüfgegenstand getrennt voneinander zu erwerben. Damit fehlt es an dem notwendigen engen Zusammenhang zwischen Verpackung und Ware. Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, dass eben nicht nur der Lebensmitteleinzelhandel, sondern auch alle anderen Vertriebswege von Avocados in die (Gesamtmarkt-)Betrachtung einzustellen sind, darunter insbesondere die Gastronomie und die (verarbeitende) Industrie, die Avocados aufgrund des höheren Mengenbedarf in der Regel nicht einzeln, sondern kistenweise beziehen. In dieser Verkaufssituation wäre eine Verkaufseinheit im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG zu bejahen,

weil Prüfgegenstand und Ware (Avocados) notwendigerweise gemeinsam erworben werden.

Zur Beantwortung des entscheidungserheblichen Umstandes nach der „typischen“ Verkaufssituation des Prüfgegenstandes hat die Kammer, da dies für die (spätere) Frage der Systembeteiligungspflicht nach § 3 Abs. 8 VerpackG von Relevanz ist (dazu unten unter 2.), durch Beweisbeschluss vom 10.07.2025 die [REDACTED] mit der Erstellung eines schriftlichen Sachverständigengutachtens zu den Fragen beauftragt, wie viele der nach Deutschland importierten Avocados auf den Lebensmitteleinzelhandel, den Großhandel und sonstige Abnehmer entfallen (Beweisfrage zu 1.), und auf welchem der genannten Vertriebswege der Prüfgegenstand bzw. mit diesem vergleichbare Verpackungstypen mehrheitlich verwendet werden (Beweisfrage zu 2.). Der Sachverständige [REDACTED] hat das erbetene Sachverständigengutachten „Warenströme und Verpackungen von Avocados in Deutschland“ unter dem 20.08.2025 erstellt und der Kammer vorgelegt. In diesem hat der Sachverständige die Beweisfrage zu 1.) dahingehend beantwortet, dass 47% der dem Markt zur Verfügung stehenden Avocados über den Lebensmitteleinzelhandel an den Privatverbraucher gelangten, 10% an die Gastronomie gingen (davon wiederum 3% über Lieferdienste mit Vollsortiment und 7% über die städtischen Großmärkte oder Zustelldienste mit Spezialisierung auf Obst und Gemüse) und 43% an die verarbeitende Industrie oder sonstige Großabnehmer. Die Beweisfrage zu 2.) hat der Sachverständige in seinem schriftlichen Sachverständigengutachten dahingehend beantwortet, dass bei Avocados, die für den europäischen (und damit den deutschen) Markt bestimmt seien, einlagige Kartons aus feuchtigkeitsresistentem Wellkarton, meist mit einem Füllgewicht um 4 kg, der Standard seien, und dies für alle genannten Vertriebswege (Lebensmitteleinzelhandel, Gastronomie, Großgewerbe) in gleicher Weise gelte; lediglich die Großindustrie und andere Großverbraucher nähmen Avocados auch in größeren Gebinden (z.B. 10kg-Kunststoffkisten). Die Wellkartons könnten sich in Form, Farbe, Aufdruck und Füllmenge (leicht) unterscheiden, blieben dem Prüfgegenstand im Grundsatz aber sehr ähnlich. Der streitbefangene Prüfgegenstand werde mehrheitlich im Verkauf an den Lebensmitteleinzelhandel verwendet, wobei die Früchte dem privaten Endverbraucher im Karton präsentiert und einzeln zum Verkauf angeboten würden; er erreiche den privaten Endverbraucher daher in der Regel nicht. Aber auch über Großmärkte und Zustelldienste erreichten Kartons, die dem Prüfgegenstand entsprächen oder ähnlich seien, die Gastronomie und andere Großverbraucher.

In der mündlichen Verhandlung am 16.12.2025 hat die Kammer den Sachverständigen zur Erläuterung seines Gutachtens informatorisch angehört. Hierbei hat der Sachver-

ständige zunächst bestätigt, dass der Prüfgegenstand mehrheitlich im Lebensmitteleinzelhandel eingesetzt werde und dort - anders als in der Industrie oder Gastronomie - kaum alternative Verpackungstypen bzw. -formen existierten. Im Lebensmitteleinzelhandel seien Verpackungen wie der Prüfgegenstand „die Art von Verpackung“ und würden dort zu nahezu 100% eingesetzt. Im Bereich der Industrie und der Gastronomie sei die Bandbreite der verwendeten Verpackungen allerdings größer als im Lebensmitteleinzelhandel. Dort würden - neben Verpackungen wie dem Prüfgegenstand - auch größere Gebinde (z.B. 10 kg) aus anderen Materialien (z.B. Kunststoff) zum Einsatz kommen. Letztlich komme er jedoch zu dem Schluss, dass der streitgegenständliche Prüfgegenstand bzw. mit diesem vergleichbare Verpackungen mehrheitlich auch in diese Vertriebsketten gelange. Die Verwendung des Begriffs „mehrheitlich“ auf S. 7 des schriftlichen Sachverständigengutachtens sei daher „unglücklich gewählt“ worden. In der Folge sah sich der Sachverständige jedoch auf mehrfache Nachfrage nicht dazu in der Lage, zu quantifizieren, in welchem Umfang der Prüfgegenstand insbesondere in den Industriebereich gelange, da es insoweit an einer validen Datengrundlage fehle (vgl. S. 2 ff. Sitzungsniederschrift).

Damit hat der Sachverständige die entscheidungserheblichen Beweisfragen zur Überzeugung der Kammer (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) nicht hinreichend beantworten können. Denn da der Sachverständige mangels verfügbarer Datenbasis nicht einzuschätzen vermochte, in welchem Umfang der Prüfgegenstand in Vertriebswegen außerhalb des Lebensmitteleinzelhandels, insbesondere in der Industrie, eingesetzt wird, war es der Kammer (zunächst) nicht möglich, mit hinreichender Sicherheit zu beurteilen, wo der Prüfgegenstand insgesamt mehrheitlich eingesetzt wird. Vor diesem Hintergrund hat die Kammer in der mündlichen Verhandlung am 16.12.2025 ergänzend den Geschäftsführer der GVM, [REDACTED] informatorisch angehört. [REDACTED] hat hierbei ausgeführt, dass die Hauptlieferländer bei Avocados aus Übersee stammten und dort hinsichtlich der Art der Verpackung nicht differenziert werde. Avocados würden - ebenso wie Bananen - aufgrund ihrer Stoßempfindlichkeit in der Regel in Einwegkisten, insbesondere Kartons aus Wellpappe, und nicht in Großgebinden exportiert. Er gehe daher davon aus, dass Avocados „weit überwiegend“ in Einwegkisten aus Wellpappe (wie dem Prüfgegenstand) importiert würden. Wenn man von „Industrie“ spreche, dürfe man nicht nur an die „Großindustrie“ denken. Vielmehr seien bei Avocados auch beispielsweise kleine Ölmühlenmanufakturen sowie Kantinen, Großküchen und dergleichen in den Blick zu nehmen. Dort sei der Bedarf kleiner, weshalb es Sinn mache, die Ware in tendenziell kleineren Verpackungen zur Verfügung zu stellen. Im Ergebnis schätze er, dass etwa 65 bis 70% der Einwegkisten für Industrie und sonstige

Abnehmer in Einwegkisten wie dem Prüfgegenstand importiert würden (vgl. S. 5 f. Sitzungsniederschrift).

Diese Ausführungen des [REDACTED] hält die Kammer für nachvollziehbar und plausibel (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Ausgehend von diesen Angaben, denen die Beteiligten nicht entgegengetreten sind, hat die Kammer errechnet, dass der Prüfgegenstand bei Betrachtung des Marktes insgesamt mehrheitlich im Lebensmitteleinzelhandel verwendet bzw. eingesetzt wird, und zwar unabhängig davon, ob sich die von Herrn [REDACTED] genannten Prozentzahlen von 65 bis 70% auf die Vertriebswege Industrie *und* Gastronomie beziehen (Rechnung 1) oder *allein* auf die Industrie (Rechnung 2).

Rechnung 1: Zuerst ist zu ermitteln, wie hoch die „Präsenz“ des Prüfgegenstandes in den jeweiligen Vertriebsschienen ist. Für den Lebensmitteleinzelhandel beträgt der Wert 0,47 (0,47 [47% Anteil am Import] * 1,00 [100% Nutzungsrate]), für die anderen Vertriebswege (Industrie *und* Gastronomie) 0,371 (0,53 [53% Anteil am Import] * 0,70 [70% maximale Nutzungsrate]). Anschließend sind die ermittelten Werte zu addieren, um den Gesamtwert der Prüfgegenstände als Berechnungsgrundlage zu erhalten (0,47 + 0,371 = 0,841). Hieraus lässt sich wiederum der relative Anteil der beiden Vertriebsbereiche an der Gesamtsumme ermitteln. Er beträgt für den Lebensmitteleinzelhandel 55,9% [$0,47/0,841 = 0,5588 = 55,9\%$] und für die anderen Vertriebswege 44,1% [$0,371/0,841 = 0,4411 = 44,1\%$]. Der „Kippunkt“, bei dem die Nutzungsquote des Prüfgegenstandes im Lebensmitteleinzelhandel genauso groß ist wie in den anderen Vertriebswegen, liegt bei 88,7%, d.h. der Prüfgegenstand müsste in den anderen Vertriebswegen häufiger als zu 88,7% eingesetzt werden, um auf dem Markt insgesamt mehrheitlich verwendet zu werden. Dies errechnet sich wiederum wie folgt: $0,47 [\text{Importanteil Lebensmitteleinzelhandel}] = 0,53 [\text{Importanteil andere Vertriebswege}] * X$, folglich $X = 0,47/0,53 = 0,88679 = 88,7\%$.

Rechnung 2: Ein anderes Ergebnis ergäbe sich, wie ausgeführt, aber auch dann nicht, wenn man davon ausginge, dass *nur* im Bereich der verarbeitenden Industrie andere Verpackungstypen als der Prüfgegenstand, insbesondere Großgebilde, ergänzend verwendet würden (so der Sachverständige noch in seinem schriftlichen Sachverständigengutachten vom 20.08.2025, dort. S. 7). Für den Lebensmitteleinzelhandel beträgt der Ausgangswert dann 0,47 (0,47 [47% Anteil am Import] * 1,00 [100% Nutzungsrate]), für die Industrie 0,301 (0,43 [43% Anteil am Import] * 0,70 [70% maximale Nutzungsrate]) und für die Gastronomie 0,10 (0,10 [10% Anteil am Import] * 1,00 [100% Nutzungsrate]). Der Gesamtwert aller im Umlauf befindlichen Prüfgegenstände beträgt dementsprechend 0,871. Hieraus lässt sich wiederum der relative Anteil der Vertriebsbereiche an der Gesamtsumme ermitteln. Er beträgt für den Lebensmitteleinzelhandel

53,96% $[0,47/0,871 = 0,5396 = 53,96\%]$, für die Industrie 34,55% $[0,301/0,871 = 0,3455 = 34,55\%]$ und für die Gastronomie 11,48% $[0,10/0,871 = 0,1148 = 11,48\%]$.

Ausgehend davon, dass der Prüfgegenstand somit mehrheitlich im Lebensmitteleinzelhandel eingesetzt wird, handelt es sich bei diesem nicht um eine Verkaufsverpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG, weil er dort dem Endverbraucher (§ 3 Abs. 10 VerpackG), wie oben ausgeführt, nicht „typischerweise“ als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten wird. Der Prüfgegenstand dient hier vielmehr nur dem Zweck, die einzeln entnehmbare Ware darzubieten, was für die Annahme einer „Verkaufseinheit“ nicht genügt. Nach der objektiven Verkehrsauffassung ist der Prüfgegenstand gerade nicht derart mit der Ware (Avocados) verbunden, dass es dem Endverbraucher nicht möglich wäre, diese getrennt voneinander zu erwerben.

b.

Bei dem Prüfgegenstand handelt es sich vielmehr um eine Umverpackung zur Bestückung von Verkaufsregalen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG. Im Einzelnen:

Die Definition der Umverpackung in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG entspricht nunmehr weitestgehend der europarechtlichen Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 1 lit. b) RL 94/62/EG und enthält zwei Varianten einer Umverpackung. Als gemeinsames Begriffselement setzen beide Varianten zunächst voraus, dass die Umverpackung eine bestimmte Anzahl von Verkaufseinheiten aus Ware und Verpackung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 1 VerpackG enthält. Damit handelt es sich bei einer Umverpackung letztlich um eine zusätzliche Verpackung (vgl. auch Art. 3 Nr. 1 lit. b) RL 94/62/EG, wo die Umverpackung alternativ auch als „Zweitverpackung“ bezeichnet wird), deren primäre Funktion in der Handhabung und Darbietung der Ware liegt (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 43; Bartholmes, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2, Auflage 2019, § 3 VerpackG Rn. 18). Der Unterschied zwischen den beiden Varianten der Umverpackung liegt in ihrer typischen Verwendung: Die Umverpackung wird entweder dem Endverbraucher angeboten (Var. 1) oder dient der Bestückung von Verkaufsregalen (Var. 2). Der vorangestellte Begriff „typischerweise“ bezieht sich dabei auf beide Varianten, so dass auch hier eine typisierende Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der objektiven Verkehrsanschauung vorzunehmen ist (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 44).

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 1 VerpackG, der ersten Variante einer Umverpackung, muss diese typischerweise dem Endverbraucher zusammen mit der oder den enthaltenen Verkaufseinheit(en) angeboten werden. Sie muss folglich nach objektiver Verkehrsanschauung (s.o.) dazu bestimmt sein, vom Endverbraucher zusammen mit

der oder den enthaltenen Verkaufseinheit(en) erworben zu werden. In Abgrenzung zur Verkaufsverpackung (s.o., § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VerpackG) ist der Verbraucher bei einer Umverpackung aber nicht verpflichtet, diese mitzunehmen, da er die Umverpackung ohne Weiteres entfernen kann, ohne die Ware zu beschädigen (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 45). Beispiele für Umverpackungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 1 VerpackG sind etwa Bündelfolien um Getränkeflaschen, die auch einzeln zum Kauf angeboten werden, oder der für die Mitnahme nicht erforderliche Karton um Zahn- pasta- und Cremetuben, Parfum- und Champagnerflaschen (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 45).

Eine Umverpackung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG dient wiederum typischerweise der Bestückung von Verkaufsregalen. Hierzu zählen vor allem Pappkartons, -kisten und -paletten, die mehrere Verkaufseinheiten beinhalten und die Einordnung der Waren in die Verkaufsregale erleichtern (z.B. eine Palette mit mehreren Joghurtbechern). Derartige Umverpackungen sind typischerweise nicht dazu bestimmt, vom Endverbraucher mitgenommen zu werden, mag dies auch gelegentlich vorkommen. Vielmehr werden die einzelnen Verkaufseinheiten vom Endverbraucher entnommen, sodass die leeren Umverpackungen beim Letztvertreiber verbleiben (vgl. Klein, a.a.O., § 3 Rn. 46).

Das allgemeine Begriffsmerkmal einer Umverpackung ist vorliegend erfüllt. Der Prüfgegenstand enthält mit den Avocados eine bestimmte Anzahl von Verkaufseinheiten aus Ware und Verpackung im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG. Die Avocados (Ware) mögen auf den ersten Blick zwar einzeln bzw. lose in dem Prüfgegenstand liegen, sind jedoch allesamt mit Etiketten versehen, auf denen neben der farblich-bildlichen Darstellung einer Avocado u.a. das Ursprungsland der Avocados vermerkt ist (vgl. die Ablichtungen der Anlage zum streitgegenständlichen Feststellungsbescheid vom 15.12.2021). Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 VerpackG i.V.m. Anlage 1 Nr. 1 lit. c) zu § 3 Abs. 1 VerpackG gelten Zusatzelemente, die unmittelbar an einem Produkt hängen oder befestigt sind und eine Verpackungsfunktion erfüllen, als Verpackungen, es sei denn, sie sind integraler Teil des Produkts und alle Komponenten sind für den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt. In Nr. 2 der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG - „Gegenstände, die als Verpackungen gelten“ - ist insoweit als Beispiel aufgeführt: „Etiketten, die unmittelbar am Produkt hängen oder befestigt sind“. Daran gemessen, handelt es sich bei den Etiketten um Verpackungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 VerpackG i.V.m. Anlage 1 Nr. 1 lit. c) zu § 3 Abs. 1 VerpackG, da ihnen eine Verpackungsfunktion nach § 3 Abs. 1 VerpackG zukommt. Die Etiketten dienen zwar ersichtlich weder der Aufnahme, dem Schutz, der Handhabung oder der Lieferung der Avocados, dienen aus Sicht der Kammer allerdings ihrer Darbietung. Denn

die Etiketten enthalten neben der farblich-bildlichen Darstellung einer Avocado auch Informationen u.a. zu dem Ursprungsland der Frucht, was eine Darbietung der Ware darstellt. Für dieses Verständnis spricht - neben dem in Nr. 2 der Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 VerpackG ausdrücklich genannten Beispiel - auch der Umstand, dass der Verpackungsbegriff mit Blick auf die Zielsetzung des Verpackungsgesetzes, die Auswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden bzw. zu verringern, um so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 VerpackG), grundsätzlich weit auszulegen ist (vgl. Bartholmes, a.a.O., § 3 VerpackG Rn. 4). Damit bilden die Avocados und die Etiketten mehrere Verkaufseinheiten aus Ware und Verpackung, die durch den Prüfgegenstand im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackG „zweitverpackt“ werden.

Zur Bestimmung des besonderen Verwendungszwecks der Umverpackung, d.h. ob sie „typischerweise“ dem Endverbraucher angeboten wird (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 1 VerpackG) oder zur Bestückung von Verkaufsregalen dient (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG), ist, wie oben (unter 1. a.) bereits ausgeführt, von einem abstrakt-generellen (typisierenden) Begriffsverständnis auszugehen. Danach kommt es maßgeblich auf die „typische“ Verkaufssituation des Prüfgegenstandes an, wobei alle potentiellen Endverbraucher im Sinne des § 3 Abs. 10 VerpackG in den Blick zu nehmen sind (s.o.). Ausgehend hiervon handelt es sich bei dem vorliegenden Prüfgegenstand nach objektiver Verkehrsanschauung und allgemeiner Lebenserfahrung um eine Umverpackung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG, da der Prüfgegenstand im Lebensmitteleinzelhandel, wo er mehrheitlich verwendet wird (s.o.), „typischerweise“ zur Bestückung von Verkaufsregalen dient. Er dient hier „typischerweise“ dem Zweck, dem Endverbraucher die einzeln entnehmbare Ware (Avocados) darzubieten, damit dieser die Frucht einzeln entnehmen und kaufen kann. Diese Annahme wird im Übrigen auch durch das schriftliche Sachverständigengutachten „Warenströme und Verpackungen von Avocados in Deutschland“ vom 20.08.2025 bestätigt. Denn auch der Sachverständige geht in diesem (dort S. 7) mit Blick auf die ihm verfügbare Datengrundlage (u.a. YouGov Haushaltspanel, Storechecks) davon aus, dass der Prüfgegenstand beim Absatz über den Lebensmitteleinzelhandel als Umverpackung fungiert, aus der der Verbraucher einzelne Früchte oder Schalen, Flowpacks und Netze entnimmt.

2.

Als Umverpackung zur Bestückung von Verkaufsregalen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG unterliegt der Prüfgegenstand vorliegend nicht der Systembeteiligungspflicht im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG.

Im Zusammenhang mit dem typischen Anfallort des Prüfgegenstandes gemäß § 3 Abs. 8 VerpackG beruft sich die Beklagte auf eine Gesamtmarktuntersuchung der GVM, auf deren Grundlage sie Verwaltungsvorschriften in Form des „Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (Ausgabe 2023; abrufbar unter: https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Katalog/Produktgruppenblaetter_2023/02-060_Agrarerzeugnisse_Katalog_ZS__4_.pdf) einschließlich eines „Leitfadens zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ (Stand: Juli 2023; abrufbar unter: https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Katalog/Leitfaden_Katalog.pdf) erlassen und auf ihrer Internetseite veröffentlicht hat. Gemäß dem Produktblatt 02-060-0010 (abrufbar unter: <https://www.verpackungsregister.org/systembeteiligung-und-datenmeldung/katalogsuche/produktblatt/02-060-0010>) sollen Schalen, Kisten und Schachteln aus PPK für Frischobst, zu denen auch Avocados zählen, mit einer Füllgröße bis einschließlich 4,5 kg „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

In diesem Sinne hat die Kammer bereits entschieden, dass Einordnungsentscheidungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG anhand einer abstrakt-generellen (typisierenden) Betrachtungsweise unter Berücksichtigung einer Gesamtmarktbetrachtung zu treffen sind (vgl. nur Urteile vom 11.02.2025 - 7 A 157/23 -, a.a.O. und - 7 A 162/23 -, a.a.O.). In den genannten Entscheidungen hat die Kammer es insbesondere für zulässig erachtet, dass die Beklagte die Einordnungsentscheidung typisierend anhand des von ihr aufgrund von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 2. Hs. VerpackG entwickelten „Katalogs“ nebst „Leitfaden“ trifft. Die Kammer hat insoweit u.a. ausgeführt (vgl. Urteil vom 11.02.2025 - 7 A 157/23 -, a.a.O., Rn. 73 ff.):

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

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

Die Beklagte selbst darf sich aber, wie oben aufgezeigt, für ihre Einordnungsentscheidung über die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung, in deren Rahmen sie mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „typischerweise“, im Rahmen der Frage, ob die Verpackung „nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall“ anfällt, umgehen muss, gestützt auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG Richtlinien mittels Verwaltungsvorschrift, hier in Form des Katalogs, geben. Dabei geht die Kammer nicht davon aus, dass der Beklagten insoweit ein Beurteilungsspielraum zusteht. Denn es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber der Verwaltung insoweit die Letztentscheidungskompetenz zuweisen wollte (ebenso zum Ausbildungsförderungsrecht Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003, a.a.O., Rn. 78). Von Verfassungs wegen ist es nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltung im Interesse der Einheitlichkeit und Praktikabilität Richtlinien erlässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988, a.a.O., Rn. 41). Die in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung insbesondere im Steuer-, Ausbildungsförderungs-, Sozial- oder öffentlichen Dienstrecht sowie weiteren Bereichen der Massenerscheinungen anerkannte Möglichkeit des Gesetzgebers, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden (vgl. jüngst BVerfG, Beschluss vom 15.04.2024 - 1 BvR 2076/23 -, wolters-kluwer-online Rn. 18 m.w.N.; Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 76 m.w.N.), hat das Bundesverfassungsgericht damit auch der Exekutive zugebilligt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988, a.a.O., Rn. 41). Dies gilt auch und gerade für den Erlass innerbehördlich bindender Anweisungen über die Auslegung und die Anwendung von Gesetzen (vgl. Nds. OVG, a.a.O.; BVerfG, a.a.O., Rn. 37). Danach ist dem Richtliniengeber ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz ein bestimmtes Maß an Typisierung zuzugestehen. Er darf Sachverhalte nach sachgerechten Kriterien auch typisierend eingrenzen und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Rechtsauslegende Verwaltungsvorschriften sind rechtlich immer dann vertretbar, wenn sie erforderlich sind, um eine nicht eindeutige Norm praktisch handhaben zu können, ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung zu sichern und die Einhaltung des Gleichheitssatzes zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Urteil vom 05.10.1979 - 6 C 63.78 -, wolters-kluwer-online Rn. 15 m.w.N.). Eine spürbare Verwaltungsvereinfachung darf aber nicht nur behauptet werden, sie muss zumindest erkennbar, also plausibel sein (Kischel, in BeckOK Grundgesetz, 59. Ed., Stand: 15.09.2024, Art. 3 Rn. 123.1 m.w.N.).

In Anwendung der oben erläuterten Maßstäbe ändert der Umstand, dass die Beklagte mit dem Katalog im Ergebnis Fallgruppen typisiert, an dessen Einordnung als das Gesetz interpretierende Verwaltungsvorschrift, der keine (externe) Bindungswirkung zukommt, nichts. Anders als die Klägerin meint, wird der Katalog dadurch nicht zu einer „normtypisierenden“ Verwaltungsvorschrift, die offenbar jedenfalls in der finanzgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt und dort als allgemein verbindlich angesehen wird (vgl. FG Nürnberg, Urteil vom 02.09.2021 - 3 K 1327/20 -, juris Rn. 72). Unabhängig von der konkreten Bezeichnung des Katalogs kommt diesem, wie vom Gesetzgeber gewollt, keine Außenwirkung zu. Entgegen der in der mündlichen Verhandlung von der

Klägerin geäußerten Auffassung wird mit dem Katalog auch nicht ohne gesetzliche Grundlage das „Anfallstellenkriterium“ konkretisiert bzw. typisiert. Zwar trifft es zu, dass sich dem Katalog in Abhängigkeit von der in Verkehr gebrachten Füllgröße der Verkaufsverpackung auch die typische Anfallstelle i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG entnehmen lässt. Wie oben ausgeführt, erfasst die Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG die Einordnungsentscheidung nach § 3 Abs. 8 VerpackG, in deren Rahmen die Frage zu beantworten ist, ob die streitige Verpackung nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt. Diese Frage ist jedoch nur im Zusammenhang mit § 3 Abs. 11 VerpackG, der die privaten Endverbraucher definiert, zu beantworten, weshalb auf der Hand liegt, dass die Verwaltungsvorschrift, die „in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig“ erlassen werden kann, sich auch hierzu verhält.

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

Diese Maßstäbe zugrunde legend, durfte die Beklagte (nur) sie selbst bindende Verwaltungsvorschriften in Form des Katalogs zur Erleichterung der Einordnungsentscheidungen erlassen und ihrer Entscheidung im Einzelfall auch diesen Katalog zugrunde legen. Mit der Beklagten geht die Kammer hier ohne Weiteres davon aus, dass es sich bei der Einordnung von Verkaufs- und Umverpackungen nach ihrer Systembeteiligungspflicht um eine Massenerscheinung handelt (vgl. dazu auch Ziffer 1.4.3 des Leitfadens zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, Stand Juli 2023) und die vorgenannten Grundsätze Anwendung finden. Dies gilt unabhängig davon, wie viele Anträge auf Einstufung tatsächlich bereits bei der Beklagten gestellt worden sind. Dem unbestrittenen Vortrag der Beklagten zufolge sind im Markt schätzungsweise 500.000 Hersteller und Milliarden von Verpackungen vorhanden. Die Notwendigkeit der Festlegung der eigenen Verwaltungspraxis im Katalog und Leitfaden dient vorliegend zweifellos dem Zweck der Verwaltungsvereinheitlichung und -vereinfachung und hat überdies das Ziel, ein einheitliches, am Gleichheitssatz orientiertes Vorgehen zu sichern und damit Rechtssicherheit zu schaffen. Folge der Anwendung des Katalogs im Zuge der Antragstellung zur Einordnungsentscheidung ist, dass die Beklagte zwar den konkreten Prüfgegenstand betrachtet, insbesondere im Hinblick auf Verpackungsmaterial, -größe und -art (vgl. insoweit Anlage B 6, GA Bl. 142ff). Als Abgrenzungskriterien zieht sie laut Leitfaden neben der (Grenz-)Füllgröße auch produktbezogene sowie packmittel- oder packstoffbezogene Abgrenzungskriterien heran und schließt daraus, ob bzw. dass die Prüfgegenstände mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG als Abfall anfallen. Andere Kriterien, die die Klägerin anführt, wie die konkrete „Vertriebslinie“, seien für die Beklagte für die Abgrenzung allerdings nicht „zentral heranzuziehen“ (vgl. Methoden zur Erarbeitung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen vom 16.04.2019 (Anlage B 10), S. 55). Die damit einhergehende Abkehr von der vollumfänglichen Einzelfallprüfung

hin zur Typisierung ist zugunsten des anerkannten Ziels der Praktikabilität vorliegend grundsätzlich hinzunehmen. Der damit zwangsläufig verbundene Verlust an Einzelfallgenauigkeit sprengt auch nicht die Grenzen des nach Art. 3 Abs. 1 GG Erlaubten. Zunächst ist nicht davon auszugehen, dass sich die Beklagte, bzw. in deren Auftrag die GVM, bei Abfassen des Katalogs an einem atypischen Sonderfall orientiert hat. Dagegen spricht schon die im Einzelnen erläuterte Methodik (dazu sogleich unter f.). Überdies steht die hier relevante Differenzierung auf einer gesetzlichen Grundlage. § 3 Abs. 8 VerpackG nennt als Differenzierungskriterien den typischen Anfall der Verpackung als Abfall beim privaten Endverbraucher i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG. So lange der Richtliniengeber bei der weiteren Ausgestaltung der Abgrenzung anhand des Merkmals „typischerweise“ zur Differenzierung sachgerechte Differenzierungskriterien anwendet und nicht gegen das Willkürverbot verstößt, ist eine Verletzung von Art. 3 GG nicht anzunehmen. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten (vgl. statt vieler BayVGH, Beschluss vom 08.11.2021 - 6 ZB 21.2023 -, juris Rn. 13). Davon ist hier aufgrund der von der Beklagten vorgelegten Methodik, aus der hervorgeht, wie der Katalog zustande gekommen ist sowie [...] nicht auszugehen (dazu sogleich).“

Die Kammer hält grundsätzlich an der vorstehenden Rechtsauffassung fest, ist im vorliegenden Fall jedoch der Auffassung, dass die dargestellten Grenzen der Typisierung hier überschritten wurden. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass die Beklagte zwar an ihre eigene Verwaltungsvorschrift („Katalog“ nebst „Leitfaden“) gebunden ist, das Gericht vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG jedoch nicht. Die Gerichte sind zwar durchaus befugt, sich einer Gesetzesauslegung, die in einer Verwaltungsvorschrift vertreten wird, aus eigener Überzeugung anzuschließen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31.05.1988, a.a.O., Leitsatz 1 und Rn. 43; Sächs. OVG, Urteil vom 12.09.2024 - 5 A 2/24 -, juris Rn. 38 m.w.N.). Dies setzt jedoch deren inhaltliche Nachvollziehbarkeit und Plausibilität sowie Gesetzeskonformität (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 79) voraus. Insbesondere dann, wenn in einem Bereich keine anerkannte fachliche Meinung existiert, muss das Gericht jedenfalls kontrollieren, ob die von der Behörde verwendeten Maßstäbe und Methoden vertretbar sind und die Behörde insofern im Ergebnis zu einer plausiblen Einschätzung der Tatbestandsmerkmale einer Norm gelangt ist. Werden im gerichtlichen Verfahren sachhaltige Einwände gegen die von der Behörde verwendete Methode geltend gemacht, muss das Gericht prüfen, ob diese Einwände die Methodik, Grundannahmen und Schlussfolgerungen der Behörde substantiell in Frage stellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 - 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14 -, juris Rn. 28; zum Ganzen vgl. auch: Urteil der Kammer vom 11.02.2025 - 7 A 157/23 -, a.a.O., Rn. 78). Diese Anforderungen und Grenzen an eine Typisierung wurden im vorliegenden Fall nicht gewahrt. Denn bei dem vorliegend konkret zu beurteilenden Prüfgegenstand, einer Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca.

37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg, handelt es sich, wie ausgeführt, um eine Umverpackung zur Bestückung von Verkaufsregalen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG (s.o.). Eine Umverpackung, deren „typischer“, d.h. mehrheitlicher Verwendungszweck in der Bestückung eines Verkaufsregals (im Lebensmitteleinzelhandel) dient (s.o.), fällt jedoch denklogisch nicht „typischerweise“ im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG beim privaten Endverbraucher (vgl. § 3 Abs. 11 VerpackG) als Abfall an. In einer Fallkonstellation wie der vorliegenden besteht daher schon keine praktische Notwendigkeit für eine Typisierung, da die mit dieser einhergehenden Vorteile - hier: Praktikabilität und Verwaltungsvereinfachung im Bereich der Massenverwaltung - von vornherein nicht erreicht werden können. Denn wenn die rechtliche Vorfrage, ob überhaupt eine nach § 3 Abs. 8 VerpackG potentiell systembeteiligungspflichtige Verkaufs- oder Umverpackung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 VerpackG vorliegt (s.o.), ergibt, dass es sich bei dem zu beurteilenden Prüfgegenstand „typischerweise“ um eine Umverpackung zur Bestückung von Verkaufsregalen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG handelt, die dementsprechend regelmäßig beim Vertreiber verbleibt, so ist eine Typisierung im Hinblick auf den „typischen“ Anfallort der konkret zu beurteilenden Verpackung (dazu sogleich) von vornherein obsolet. Eine Typisierung ist unter anderem jedoch nur dann zulässig, wenn durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären (s.o., vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.05.2013 - 2 BvR 909/06 -, juris Rn. 88 m.w.N.). Darüber hinaus entfernt sich die Beklagte mit ihrer Herangehensweise zu weit von dem vorliegend konkret zu beurteilenden Prüfgegenstand. § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 1 VerpackG bestimmt, dass die Beklagte durch Verwaltungsakt über die Einordnung „einer“ Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG zu entscheiden hat. In diesem Sinne hat die Beklagte den zu beurteilenden Prüfgegenstand, eine Kiste aus Wellpappe (Abmessungen: ca. 37 cm x 28,5 cm x 12 cm) mit dem Schriftzug „Gold Hass“ zur Befüllung mit 16 Avocados und einem Gesamtfüllgewicht von ca. 3,5 kg, in dem Tenor des angegriffenen Feststellungsbescheides vom 15.12.2021 im Einzelnen beschrieben und konkretisiert; die Anlage zum Feststellungsbescheid enthält zudem mehrere Ablichtungen des Prüfgegenstandes. Damit hat die Beklagte vorliegend allein eine Regelung im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG in Bezug auf den Prüfgegenstand und nicht etwa hinsichtlich aller Frischobstkisten aus Wellpappe oder gar bestimmter Verpackungstypen generell getroffen. Bei dem hiesigen Prüfgegenstand handelt es sich, wie ausgeführt, jedoch um eine Umverpackung zur Bestückung von Verkaufsregalen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG, die in Anbetracht dessen typischerweise beim Vertreiber verbleibt und dementsprechend gerade nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt. Hiermit hat

sich die Beklagte, die den Prüfgegenstand als Verkaufsverpackung ansieht, nicht weiter auseinandergesetzt. Eine weitere Stütze findet diese Rechtsansicht zudem in der Gesetzesbegründung, in der der Gesetzgeber ausdrücklich ausgeführt hat (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 84):

„(...) Nicht systembeteiligungspflichtig sind somit Verpackungen, die typischerweise bei anderen Stellen als bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen, zum Beispiel Umverpackungen zur Bestückung der Regale, die in der Regel beim Vertreiber verbleiben, oder Groß- und „Bulk“-Verpackungen für den industriellen oder gewerblichen Bereich.“

Damit geht der Gesetzgeber offenkundig davon aus, dass Umverpackungen zur Bestückung von Verkaufsregalen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG in der Regel beim Vertreiber verbleiben und dementsprechend nicht der Systembeteiligungspflicht unterliegen sollen. Nach Auffassung der Kammer ist § 3 Abs. 8 VerpackG, der grundsätzlich zwar (einschränkungslos) Verkaufs- und Umverpackungen in Bezug nimmt, daher gleichwohl dahingehend auszulegen bzw. teleologisch zu reduzieren, dass Umverpackungen zur Bestückung von Verkaufsregalen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 VerpackG von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen sind, da nur auf diese Weise dem unmissverständlich zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers (s.o.) in der gebotenen Weise Rechnung getragen wird. Damit ist der Prüfgegenstand im Ergebnis nicht systembeteiligungspflichtig im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG.

3.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. Gründe für eine Zulassung der Berufung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 4 i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO) liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

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

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück,

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

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,
Uelzener Str. 40,
21335 Lüneburg,

einzureichen.

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

Hinweis:

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

Beschluss

In derselben Verwaltungsrechtssache hat das Verwaltungsgericht Osnabrück - 7. Kammer - am 20. Februar 2026 beschlossen:

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf [REDACTED] festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Nach den Angaben der Klägerin lag die wirtschaftliche Bedeutung der begehrten Feststellung, dass der Prüfgegenstand nicht der Systembeteiligungspflicht unterliegt, im Jahr 2024 bei etwa [REDACTED] (vgl. S. 2 d. Sitzungsniederschrift vom 16.12.2025).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands bei Rechtsstreitigkeiten, die ab dem 01.01.2026 anhängig geworden sind, 300,00 Euro übersteigt und bei Rechtsstreitigkeiten, die vor dem 01.01.2026 anhängig geworden sind, 200,00 Euro übersteigt oder das Gericht die Beschwerde zugelassen hat. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von 6 Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder nach anderweitiger Erledigung des Verfahrens bei dem

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück,

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

Hinweis:

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

