

Verwaltungsgericht Osnabrück

Im Namen des Volkes

Urteil

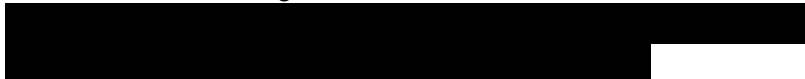
7 A 112/24

In der Verwaltungsrechtssache



– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:



gegen

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

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:



wegen Verpackungsrecht – Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig

hat das Verwaltungsgericht Osnabrück – 7. Kammer – ohne mündliche Verhandlung am 30. September 2026 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED], die Richterin am Verwaltungsgericht [REDACTED] den Richter [REDACTED] sowie die ehrenamtliche Richterin [REDACTED] und den ehrenamtlichen Richter [REDACTED] für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Einstufung der Verpackungen mehrerer hergestellter Artikel aus dem Bereich der Automotivchemie als systembeteiligungspflichtig im verpackungsrechtlichen Sinne und begehrt von der Beklagten, diese Prüfgegenstände als nicht systembeteiligungspflichtig einzuordnen sowie auf die Einordnung bezogene Informationen von ihrer Internetseite zu entfernen.

Die Klägerin, ein [REDACTED] Unternehmen mit Sitz in [REDACTED] ist Herstellerin von Automotivchemie/Kfz-Betriebsmitteln, wozu etwa Schmierstoffe, Additive und Pflegeprodukte gehören. Die Beklagte ist als Zentrale Stelle i.S.v. § 3 Abs. 18 i.V.m. § 24 Abs. 1 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) mit der Wahrnehmung der in § 26 Abs. 1 VerpackG genannten hoheitlichen Aufgaben betraut.

Am 22.03.2019 beantragte die Klägerin bei der Beklagten die Feststellung, dass es sich bei Verpackungen einer Reihe von Produkten nicht um systembeteiligungspflichtige Verpackungen i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG handle (BA 001 Bl. 14 ff.). Mit Schreiben vom 17.09.2019 (BA 001 Bl. 24 ff.) und vom 03.04.2020 (BA 001 Bl. 122 ff.) präzisierte die Klägerin die betreffenden Produkte und legte zugleich ihre Rechtsauffassung näher dar. Mit Schreiben vom 26.08.2021 übermittelte sie abermals ergänzende Informationen und nahm den Einordnungsantrag zum Teil zurück.

Mit Schreiben vom 14.01.2022 (BA 001 Bl. 883 ff.) hörte die Beklagte die Klägerin zum beabsichtigten Erlass des in Entwurfsform beigefügten Einordnungsbescheids (BA 001 Bl. 887 ff.) an. Die Klägerin äußerte sich hierzu mit Schreiben vom 22.02.2022 und nahm den Einordnungsantrag zu einem weiteren Teil zurück. Unter dem 15.06.2022 erließ die Beklagte einen Feststellungsbescheid über die Einordnung einer Vielzahl von Verpackungen als Allgemeinverfügung. Sie stufte 16 Verpackungen als systembeteiligungspflichtig i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG ein, konkret:

- Zf. 1): eine Flasche aus Kunststoff, 0,25 Liter, mit dem Inhalt Additive und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 5 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 2): ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Autopflegemittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 290 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 3): eine Dose aus Metall (Blech), 1 Liter, mit dem Inhalt Kühlerfrostschutzmittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 292 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 5): eine Flasche aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Kühlerfrostschutzmittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 333 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 7): ein Kanister aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Kühlerfrostschutzmittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 423 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 9): ein Kissen aus Kunststoff, 0,01 Kilogramm, mit dem Inhalt Schmierstoff und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 452 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 12): ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Rostschutzmittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 514 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 13): eine Dose aus Metall (Blech), 1 Liter, mit dem Inhalt Additive und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 525 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 17): eine Dose aus Metall (Blech), 1 Liter, mit dem Inhalt Autopflegemittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 641 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 20): eine Pinseldose aus Metall (Blech), 0,25 Kilogramm, mit dem Inhalt Schmierstoff und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 730 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 23): eine Dose aus Metall (Blech), 0,3 Liter, mit dem Inhalt Schmierstoff und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 924 der Anlage 1 zum Bescheid)

- Zf. 24): eine Tube aus Kunststoff, 0,17 Kilogramm, mit dem Inhalt Schmierstoff und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 931 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 25): eine Dose aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Autopflegemittel und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.224 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 27): eine Dose aus Metall (Blech), 1,57 Liter, mit dem Inhalt Rostschutzmittel (Karosserieschutz) und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.269 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 28): eine Dose aus Metall (Blech), 1 Liter, mit dem Inhalt Verdünnungen und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.273 der Anlage 1 zum Bescheid)
- Zf. 30): eine Flasche aus Aluminium, 0,03 Liter, mit dem Inhalt Verdünnungen und der Bezeichnung „[REDACTED]“ (Nr. 1.276 der Anlage 1 zum Bescheid)

Die übrigen Prüfgegenstände stufte die Beklagte im genannten Bescheid als nicht systembeteiligungspflichtig ein. Zur Begründung der Einordnungen heißt es im Bescheid im Wesentlichen: Nach § 3 Abs. 8 VerpackG komme es für die Systembeteiligungspflicht einer Verpackung darauf an, ob diese typischerweise beim privaten Endverbraucher – das heißt in privaten Haushalten und vergleichbaren Anfallstellen i.S.v. § 3 Abs. 11 VerpackG – als Abfall anfielen. Hinsichtlich des Merkmals „typischerweise“ seien abstrakte objektive Kriterien heranzuziehen wie Inhalt, Gestaltung und Größe. Im Hinblick auf die Größe sei die Einordnung anhand eines von der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (im Folgenden: GVM) entwickelten und von der Beklagten veröffentlichten „Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ (im Folgenden: Katalog) erfolgt, der eine die Beklagte bindende, norminterpretierende Verwaltungsvorschrift darstelle und für jede Produktart im jeweiligen Produktgruppenblatt Grenzfüllgrößen aufweise, also Füllgrößen, bis zu denen die Verpackung typischerweise bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfalle bzw. ab denen dies typischerweise nicht mehr der Fall sei.

Anhand der genannten Kriterien sei eine Prognose über den typischen Anfallort vorzunehmen, also eine *ex ante* Betrachtung, und zwar bezogen auf den Gesamtmarkt typgleicher – das heißt in Bezug auf die genannten Kriterien übereinstimmender – Verpackungen. Auf eine nachträgliche konkret-individuelle Ermittlung komme es hingegen nicht an. Entscheidend sei der mehrheitliche Anfallort. Im Einzelfall abweichende oder

untypische Vertriebs- und daraus ggf. resultierende untypische Entsorgungswege seien unbeachtlich, sofern diese nicht durch eine abweichende Gestaltung der jeweiligen Verpackung vorgezeichnet seien.

Soweit die Klägerin geltend mache, die betroffenen Verpackungen würden über das von der durch sie und andere Hersteller getragene GVÖ Gebinde-Verwertungsgesellschaft der Mineralölwirtschaft mbH (im Folgenden: GVÖ) betriebene Rücknahmesystem zurückgenommen, sei dies unerheblich: Der Systembeteiligungspflicht stehe nicht entgegen, wenn ein Hersteller die betroffenen Verpackungen faktisch an einem herstellereigenen Rücknahmesystem beteilige. Derartige Rücknahmesysteme seien zwar nach dem VerpackG zulässig, jedoch für die in § 15 Abs. 1 VerpackG aufgeführten, *nicht* systembeteiligungspflichtigen Verpackungen.

Im Hinblick auf die einzelnen Prüfgegenstände lasse sich dem Katalog Folgendes entnehmen: Verkaufs- und Umverpackungen von Additiven fielen bis zu einer Grenzfüllgröße von einschließlich 1,5 l typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG als Abfall an. Entsprechend seien die Verpackungen zu Zf. 1) und 13) systembeteiligungspflichtig. Bei Schmierstoffen liege die Grenzfüllgröße bei einschließlich 0,3 kg bzw. 0,3 l. Hieraus ergebe sich die Systembeteiligungspflicht der Verpackungen zu Zf. 9), 20), 23) und 24). Die Grenzfüllgröße bei Bremsflüssigkeiten und Kühlerfrostschutzmitteln liege bei einschließlich 1,5 l. Danach seien die Verpackungen zu Zf. 3), 5) und 7) systembeteiligungspflichtig. Für Autopflegemittel liege die Grenzfüllgröße bei einschließlich 7 l. Entsprechend seien die Verpackungen zu Zf. 2), 17) und 25) systembeteiligungspflichtig. Verpackungen von Rostschutzmitteln und Rostlösemitteln hätten eine Grenzfüllgröße von 9 l; hieraus ergebe sich die Systembeteiligungspflicht der Verpackungen zu Zf. 12) und 27). Die Grenzfüllgröße bei Verdünnungen und Lösungsmitteln schließlich liege bei einschließlich 6 l. Hieraus folge die Systembeteiligungspflicht der Verpackungen zu Zf. 28) und 30).

Alle genannten Verpackungen seien auch nicht mit schadstoffhaltigen Füllgütern i.S.d. § 3 Abs. 7 VerpackG befüllt, die nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 VerpackG einer Systembeteiligungspflicht entgegenstünden. Schadstoffhaltige Füllgüter seien definiert in Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG. Die Klägerin habe hier auf Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG verwiesen. Im Hinblick auf die genannten Prüfgegenstände ergebe sich aus den Angaben der Klägerin, insbesondere den vorgelegten Sicherheitsdatenblättern, eine entsprechende Schadstoffhaltigkeit jedoch nicht. So seien bereits mehrheitlich die in der Norm genannten Abfallschlüssel nicht in den Sicherheitsblättern aufgeführt. Sofern das doch der Fall sei, sei aber jedenfalls die zweite, kumulative Voraussetzung der Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG nicht erfüllt, denn es handle sich nicht um

Öle, flüssige Brennstoffe oder sonstige ölbürtige Produkte. Hinsichtlich einer Schadstoffhaltigkeit von Additivprodukten – dies betrifft die Produkte in den Verpackungen zu Zf. 1) und 13) – habe die Klägerin zudem auf Nr. 1 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG verwiesen. Jedoch lasse sich den Angaben der Klägerin, insbesondere den Sicherheitsdatenblättern, nicht entnehmen, dass die Produkte bei einem Vertrieb im Einzelhandel dem Selbstbedienungsverbot nach § 8 Absatz 4 der Chemikalien-Verbotsverordnung unterlägen.

Die Einordnungsentscheidung ergehe als sachbezogene Allgemeinverfügung. Sie habe regelnde Wirkung für jeden Vertreiber in der Vertriebskette, also für sämtliche Hersteller i.S.d. § 3 Abs. 14 VerpackG wie auch für alle weiteren Vertreiber, denn eine Verpackung unterliege bei pflichtwidrig unterbliebener Systembeteiligung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 VerpackG einem Verkaufsverbot. Die damit notwendige allgemeine Verbindlichkeit könnte nur durch eine Allgemeinverfügung erreicht werden.

Die Beklagte veröffentlichte den Bescheid am 15.06.2022 auf ihrer Internetseite und übermittelte ihn am selben Tag per E-Mail an die Sozietät des klägerischen Prozessbevollmächtigten, ohne hierzu eine Fehlermeldung zu erhalten. Gegen den Bescheid legte die Klägerin unter dem 15.07.2022 Widerspruch ein, wobei sie zugleich rügte, der Bescheid sei ihr nicht bekanntgemacht worden. Die Beklagte übermittelte den Bescheid daraufhin am 20.07.2022 erneut – mittels einer neuen Empfangsadresse – per E-Mail an den Prozessbevollmächtigten der Klägerin.

Nach Einreichung einer ergänzenden klägerischen Stellungnahme vom 09.01.2023 half die Beklagte dem Widerspruch nicht ab. Das Umweltbundesamt als Widerspruchsbehörde hörte die Klägerin zur beabsichtigten Zurückweisung des Widerspruchs an und erließ sodann unter dem 28.05.2024 einen Widerspruchsbescheid, in dem es den Widerspruch zurückwies. Zur Begründung heißt es in dem Bescheid: Die Einordnungsentscheidung habe im Wege der Allgemeinverfügung erlassen werden dürfen. Bei den einzuordnenden Verpackungen handle es sich jeweils um konkrete Sachen i.S.d. § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG. Der Einordnungsbescheid sei auch ordnungsgemäß bekanntgegeben worden. Konkret sei hier eine öffentliche mit einer individuellen Bekanntgabe kombiniert worden, wobei die öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG zulässig gewesen sei, weil der Beklagten aufgrund der potenziell unbegrenzten Anzahl an Erstinverkehrbringern der Produkte die Ermittlung der betroffenen Personen nicht, jedenfalls aber nicht ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich gewesen sei. Die individuelle Bekanntgabe sei zwar zunächst gescheitert, was aber durch die unverzügliche erneute Übersendung geheilt worden sei.

Auch die Veröffentlichung des Bescheids im Internet verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Beklagte komme damit vielmehr ihrer Informationsaufgabe gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VerpackG nach. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien nicht betroffen. Bei der damit verbundenen Öffentlichkeitswirkung handle es sich um ein allgemeines Risiko der wirtschaftlichen Betätigung der Klägerin, sodass ein Eingriff in deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht gegeben sei. Es bestehe auch ein Informationsanspruch der Öffentlichkeit, da es bereits aufgrund der Registrierungs- und Systembeteiligungspflichten sowie den hieraus etwaig folgenden Vertriebsverboten von gewichtigem Interesse für die Öffentlichkeit und jeder auf einer Vertriebsstufe handelnden Person sei, ob Verpackungen eines Herstellers als systembeteiligungspflichtig eingeordnet worden seien.

Auch die von der Beklagten vorgenommene und dem Katalog zugrunde liegende Gesamtmarktbetrachtung sei zulässig und erforderlich. Nur dadurch sei die vom Gesetz im Tatbestandsmerkmal „typischerweise“ geforderte Typisierung möglich. Der Katalog stelle auch eine zulässige Entscheidungsgrundlage dar; die Befugnis der Beklagten zum Erlass norminterpretierender Verwaltungsvorschriften in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig sei in § 26 Abs. 1 Nr. 23 VerpackG ausdrücklich klargestellt worden. Hinsichtlich der Frage der Schadstoffhaltigkeit der in Rede stehenden Produkte habe die Beklagte zu Recht darauf abgestellt, dass Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG kumulativ sowohl das Vorliegen von Ölen, flüssigen Brennstoffen oder sonstigen ölbürtigen Produkten fordere als auch, dass das Produkt als Abfall unter einen der dort genannten Abfallschlüssel der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung fallen würde. Soweit die GVM im Rahmen eines Gutachtens aus dem September 2019 etwas anderes ausgeführt habe, sei dies mittlerweile überholt und werde von der GVM selbst nicht mehr vertreten.

Die Klägerin hat hiergegen am 28.06.2024 Klage erhoben. Sie trägt vor, sie vertreibe die in Rede stehenden Prüfgegenstände ausschließlich an Tankstellen, Kfz-Werkstätten, den Mineralölhandel sowie den sonstigen Handel. Gemeinsam mit weiteren Unternehmen der Mineralölwirtschaft habe sie bereits 1995 die GVÖ gegründet. Die Prüfgegenstände seien mit dem Logo der GVÖ gekennzeichnet und würden in den Verkaufsstellen zurückgegeben. Die Verkaufsstellen könnten sich dafür bei der GVÖ als Anfallstellen registrieren lassen. Erst dort, an den Rückgabestellen, fielen die Verpackungen als Abfall an. Die GVÖ übernehme dann die Abholung und Verwertung.

Rechtlich sei das Vorgehen der Beklagten in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden. Zunächst sei die abstrakt-typisierende Betrachtung des Gesamtmarktes nicht von der Ermächtigungsnorm des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gedeckt. Sie widerspreche

bereits dem Antragserfordernis, aus dem sich ergebe, dass allein ihr, der Klägerin, die Bestimmung des Verfahrens- bzw. Antragsgegenstands obliege. Verfahrensgegenstand seien die konkreten Verpackungen mit ihren individuellen Eigenschaften, wohingegen die Beklagte sich von der individuellen Betrachtung löse. Auch der Wortlaut der Norm („Einordnung einer Verpackung“) ziele auf eine exakte, einzelne Verpackung ab. Sinn und Zweck der Norm sei, ihr, der Klägerin, durch den Einordnungsbescheid Rechtssicherheit zu geben. Aufgrund der Vielzahl von Gütern und Verpackungen und der Vielschichtigkeit der Vertriebs- und Entsorgungswege könne eine abstrakt-typisierende Betrachtung die Frage der Systembeteiligungspflicht einer individuellen Verpackung jedoch nicht zutreffend und rechtssicher beantworten. Das Abstellen auf den Gesamtmarkt habe ferner zur Konsequenz, dass *alle* betroffenen Verpackungen eines Herstellers – mit der entsprechenden Kostenfolge – systembeteiligungspflichtig seien, also auch jener Teil, der tatsächlich nicht in privaten Haushalten und nach § 3 Abs. 11 VerpackG vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfalle. Daraus folge eine Doppelbelastung für sie, weil sie nicht von ihrer Pflicht aus § 15 Abs. 1 VerpackG befreit sei, diesen – anderswo anfallenden – Teil unentgeltlich zurückzunehmen. Diese nicht unter § 3 Abs. 11 VerpackG fallenden Anfallstellen seien aus dem Tätigkeitsbereich der dualen Systeme ausgenommen und könnten damit die Verpackungen gerade nicht über die „gelbe Tonne“ entsorgen. Aus den Gesetzgebungsmaterialien ergebe sich kein Hinweis auf eine abstrakt-typisierende Betrachtung, sondern vielmehr, dass die Beklagte *Einzelfall*entscheidungen zu treffen habe. Bereits unter der Verpackungsverordnung (VerpackV) seien die individuellen Umstände in Bezug auf die konkrete Verpackung maßgeblich gewesen; hieran habe der Gesetzgeber mit dem VerpackG festhalten wollen. In systematischer Hinsicht schließlich sei festzustellen, dass die Beklagte ausschließlich die in § 26 VerpackG genannten Befugnisse habe. Mangels Aufgabenzuweisung sei sie deshalb schon nicht zur Einholung einer Gesamtmarktbetrachtung befugt gewesen.

Nach alledem verstoße die abstrakt-typisierende Gesamtmarktbetrachtung gegen den Vorbehalt des Gesetzes und verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Durch § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG sei die Beklagte zwar zum Erlass von (norminterpretierenden) Verwaltungsvorschriften befugt, aber gerade nicht zum Erlass von Regelungen mit Außenwirkung. Solche Außenwirkung komme dem Katalog aber gerade zu, was sich sowohl aus dem im „Leitfaden zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ (im Folgenden: Leitfaden) niedergelegten Adressatenkreis ergebe als auch aus der Tatsache, dass die „Prüfleitlinien Vollständigkeitserklärung“ der Beklagten, die bei sachverständigen Prüfungen nach dem VerpackG zu beachten seien, statuierten, dass der Katalog maßgeb-

lich heranzuziehen sei, und ihn sogar als rechtliche Vorschrift charakterisierten. Überdies nehme der Katalog die Einordnungsentscheidungen hinsichtlich von konkreten Verpackungen vorweg und gehe damit über die bloße abstrakt-generelle Interpretation eines unbestimmten Rechtsbegriffs hinaus. Darüber hinaus sei der Katalog durch die private GVM erstellt worden. Die Beklagte habe ihn danach nicht überprüfen können, nicht einmal auf Plausibilität, weil ihr die zugrundeliegenden Daten der GVM nicht vorlägen.

Zugrunde gelegt habe die Beklagte dem Katalog die von ihr erstellte „Übersicht Anfallstellen nach § 3 Abs. 11 VerpackG im Detail“ (im Folgenden: Anfallstellenliste), in der sie niedergelegt habe, welche Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG – ggf. unter Beachtung des Mengenkriteriums – privaten Haushaltungen vergleichbar seien. Auch hierzu sei die Beklagte nicht ermächtigt.

Die Grenzfüllgrößen des Katalogs seien auch faktisch falsch. Einer Auswertung der GVÖ-Gebindemeldungen für das Jahr 2014 durch die GVM (Anlage 4.2) sei zu entnehmen, dass die Verpackungen von Schmierfetten bzw. Schmierstoffen bei einer Füllgröße bis 2 kg zu ■■■ % in Großgewerbe und Industrie als Abfall anfielen. Verpackungen von Kühlerfrostschutzmitteln bis 2 l fielen danach zu ■■■ % bei Tankstellen, zu ■■■ % in Kfz-Werkstätten und zu ■■■ % im sonstigen Handel als Abfall an, was – so die Annahme der Klägerin – im Wesentlichen auch für die Verpackungen von Bremsflüssigkeit gelten dürfe. Verpackungen von Additiven bis 2 l fielen zu ■■■ % im Mineralölhandel, zu ■■■ % im sonstigen Handel und zu ■■■ % in Großgewerbe/Industrie als Abfall an. Eine entsprechende Auswertung der GVM von 2011 mit Daten aus dem Vorjahr (Anlage 8) gebe an, dass Verpackungen von Additiven, bezogen auf alle Materialien, zu ■■■ % im Mineralölhandel, zu ■■■ % im sonstigen Handel und zu ■■■ % in Großgewerbe und Industrie als Abfall anfielen.

Der Vertriebsweg sei bei Erstellung des Katalogs nicht bzw. allenfalls unregelmäßig erfasst worden. Überhaupt stehe zu befürchten, dass die Datenbank der GVM die Ziele ihrer jeweiligen privaten Auftraggeber widerspiegeln. Auch bestünden erhebliche Zweifel an der Aktualität der Datengrundlage.

Nur wenn die Beklagte den individuellen Vertriebsweg berücksichtige, verstoße sie zudem nicht gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz, denn dieser gebiete es, Ungleiches auch ungleich zu behandeln. Überdies stehe die Auslegung des Begriffs „typischerweise“ durch die Beklagte in Widerspruch zur Auslegung des Begriffs in der finanzgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur. Dort bestehe Einigkeit, dass die Um-

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

Darüber hinaus sei dem Bericht zu den „Methoden zur Erarbeitung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ vom 16.04.2019 (im Folgenden: Methodenbericht) zu entnehmen, dass der Katalog bei der Definition der „Branchen“, anhand derer er die Betrachtungen vornehme, die eingesetzte Technik nicht berücksichtige. Eine Begründung hierfür sei nicht ersichtlich. Gerade die verwendete Technik stelle ein gewichtiges Abgrenzungskriterium dar, denn wenn in einer Branche hochtechnisierte Verfahren sowie komplexe und kostenintensive Techniken eingesetzt würden, so spreche dies maßgeblich für die Einordnung der Anfallstelle als Industrie bzw. Großgewerbe und damit gegen eine Erfassung als vergleichbare Anfallstelle i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG.

Ferner handle es sich bei Tankstellen richtigerweise nicht um Privathaushaltungen vergleichbare Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG. Bei Tankstellen überwiege – anders als bei Raststätten – die Handelsfunktion. Selbst wenn man dies anders sehen wolle, unterfielen sie wie Handwerksbetriebe jedenfalls – und entgegen der Auffassung der Beklagten – dem Mengenkriterium des § 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG, da sie in der Regel handwerkliche Nebenbetriebe wie Ölservice und Reifenwechsel ausführten. Aus einem Gutachten der GVM im Auftrag der GVÖ aus dem Jahr 2016 (Anlage 4.1, beruhend auf den GVÖ-Gebindemeldungen für das Jahr 2014) ergebe sich jedoch, dass Verpackungsabfälle von Tankstellen mit [REDACTED] %, Kfz-Werkstätten mit [REDACTED] % – dort insbesondere bedingt durch die Abfallfraktion PPK –, des Mineralölhandels mit [REDACTED] % und des sonstigen Handels mit [REDACTED] % oberhalb des Mengenkriteriums von 1,1 m³ im haushaltsüblichen Rhythmus entsorgt würden. Deshalb seien auch Kfz-Werkstätten richtigerweise keine vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG, was die Beklagte sogar an anderer Stelle selbst einsehe, wenn sie nämlich mit genau dieser Begründung annehme, die Verpackungen von Wischerblättern seien nicht systembeteiligungspflichtig.

Das GVM-Gutachten zu Absatzkanälen des Mineralölhandels habe zudem für die Produkte insgesamt in Verpackungen bis 2 l ergeben, dass [REDACTED] % an Kfz-Werkstätten, [REDACTED] % an die Industrie, [REDACTED] % an Tankstellen und [REDACTED] % an den Handel vertrieben würden. Für die Produkte in Verpackungen bis 6 l seien [REDACTED] % auf Kfz-Werkstätten, [REDACTED] % auf die Industrie, [REDACTED] % auf Tankstellen und [REDACTED] % auf den Handel entfallen. Berücksichtige man, dass Kfz-Werkstätten zu [REDACTED] % keine vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG seien, so ergebe sich, dass [REDACTED] % der typischen Produkte der Mineralölwirtschaft an ebensolche Kfz-Werkstätten vertrieben würden.

Insgesamt würden über ■■■ % nicht an Privathaushaltungen und vergleichbare Anfallstellen vertrieben. Die Verpackungen fielen aber auch gerade dort als Abfall an, denn sie würden – was insbesondere sowohl für Tankstellen als auch für den sonstigen Handel gelte – regelmäßig vor Ort verbraucht und unmittelbar zurückgegeben und selbst im Fall eines nicht vor Ort stattfindenden Verbrauchs in der Regel zurückgebracht, da sie aufgrund von potenziellen Anhaftungen nach der Verkehrsauffassung nicht über den gelben Sack entsorgt werden dürften.

Zu Unrecht habe die Beklagte darüber hinaus verneint, dass es sich bei den in Rede stehenden Additiven, Bremsflüssigkeiten und Kühlerfrostschutzmitteln um schadstoffhaltige Füllgüter i.S.d. § 3 Abs. 7 VerpackG handle. Die Additive – Zf. 1) und 13) des Einordnungsbescheids – seien ölbürtige Produkte und als Abfall den Abfallschlüsseln 13 02 06 oder 13 07 03 der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung zuzuordnen. Entsprechendes gelte für die Schmierfette nach Zf. 9), 20), 23) und 24) des Einordnungsbescheids; diese unterfielen dem Abfallschlüssel 13 08 99. Dies habe die GVM auch in einem Gutachten aus dem September 2019 bestätigt. Eine ggf. anderslautende Kennzeichnung im Sicherheitsdatenblatt der Produkte sei insoweit unschädlich. Bzgl. der Bremsflüssigkeiten und Kühlerfrostschutzmittel komme es nicht darauf an, ob es sich – entsprechend dem Wortlaut der Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG – um Öle, flüssige Brennstoffe oder sonstige ölbürtige Produkte handle. Ausreichend sei, dass sie den dort genannten Abfallschlüsseln 16 01 13 bzw. 16 01 14 unterfielen, denn für diese verbleibe andernfalls kein Anwendungsbereich. Das ergebe sich auch daraus, dass es dem Gesetzgeber mit der Normierung von Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG gerade darum gegangen sei, die schon in der Vergangenheit bestehenden herstellergetragenen Rücknahmesysteme, namentlich die GVÖ, zu stärken bzw. abzusichern.

Außerdem sei die Veröffentlichung der Einordnungsentscheidung als Allgemeinverfügung unzulässig. Der streitgegenständliche Feststellungsbescheid sei antragsgebunden und könne schon deshalb keine Allgemeinverfügung sein. Der Gesetzgeber habe auch keine Regelung dahingehend getroffen, dass Einordnungsentscheidungen allgemeinverbindlich sein sollten. Adressat der Einordnungsentscheidung sei somit nur sie, die Klägerin, selbst. Der Umkehrschluss aus § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG, der ein Informationsrecht der Beklagten bezüglich Einordnungsentscheidungen normiere, wäre überflüssig, wenn die Einordnungsentscheidung jeweils als Allgemeinverfügung veröffentlicht würde. Auch für die Veröffentlichung auf der Internetseite fehle es an einer Rechtsgrundlage, was aus dem Umkehrschluss zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 6, 10, 10a, 14, 15, 16, 22 und 27 VerpackG folge, der eine Veröffentlichung des Ergebnisses der Feststellung der vorläufig zuzuordnenden Marktanteile ausdrücklich vorsehe. Eine All-

gemeinverfügung, von der die Beklagte ausgehe, dürfe gemäß § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG nur öffentlich bekanntgegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die „Beteiligten“ untunlich sei. Beteiligt sei aber als Antragstellerin nur sie, die Klägerin, selbst; eine Bekanntgabe an sie sei mithin nicht untunlich. Auch die Regelung zur Information der Öffentlichkeit in § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG rechtfertige die Veröffentlichung im Internet nicht, zumal sie nur eine sachbezogene Information „in angemessenem Umfang“ umfasse, nicht jedoch die Information im Hinblick auf personenbezogene Daten. Die Norm sei eng auszulegen. Die Veröffentlichung auf der Internetseite der Beklagten einschließlich ihrer Namensnennung verletze sie in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, darauf könnten sich auch juristische Personen berufen. Daraus resultiere ihr Anspruch auf Löschung, der auf dem öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch fuße. Insbesondere die mit der Veröffentlichung verbundene „Prangerwirkung“ habe nachteilige Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsposition, da der Eindruck entstehe, sie komme ihrer Systembeteiligungspflicht nicht nach.

Darüber hinaus seien die Berechnungsgrundlagen sowie das entstandene Datenmaterial des Katalogs von der Beklagten vorzulegen.

Die Klägerin beantragt,

1. die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Feststellungsbescheids vom 15.06.2022 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Umweltbundesamtes vom 28.05.2024 zu verpflichten, die in Ziffern 1), 2), 3), 5), 7), 9), 12), 13), 17), 20), 23), 24), 25), 27), 28) und 30) des Tenors des vorbezeichneten Feststellungsbescheids aufgeführten Verpackungen als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen;
2. die Beklagte zu verpflichten, die Veröffentlichung des Feststellungsbescheids vom 15.06.2022 rückgängig zu machen und diesen von der Internetseite der Beklagten zu entfernen;
3. hilfsweise zum Antrag unter 2., ihren Namen sowie Namens- und Firmenfragmente, die einen Rückschluss auf sie zulassen, an sämtlichen Stellen des veröffentlichten Feststellungsbescheids sowie der Anlage zu schwärzen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt – ergänzend zur Begründung der Bescheide – insbesondere vor: Die von ihr durchgeführte objektive, abstrakt-typisierende Betrachtungsweise des bundesweiten Marktes fuße auf der objektiv-typisierenden Gesamtmarktbetrachtung, die Eingang in

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

Soweit die Klägerin auf ein Gutachten der GVM aus dem Jahr 2016 Bezug nehme, liege dieses nicht vor, sei aber jedenfalls veraltet, da die Ausführungen zu den einzelnen Produktgruppenblättern unter Berücksichtigung des Mengenkriteriums im Rahmen der Erstellung des Katalogs auf Grundlage des 2019 in Kraft getretenen VerpackG und zuletzt 2023 noch einmal intensiv überprüft worden seien.

Eine subjektiv-konkrete Einordnung der Verpackungen anhand einer Betrachtung des herstellerindividuellen Vertriebsweges und eines etwaigen herstellereigenen Entsorgungsweges widerspreche den gesetzlichen Vorgaben. Die Betrachtung der Historie des VerpackG zeige, dass die Fortentwicklung ausgehend von der VerpackV unter anderem darauf abgezielt habe, das unter der VerpackV verbreitet aufgetretene „Trittbrettfahrertum“ zu unterbinden. Erst mit dem VerpackG sei ihr, der Beklagten, die Zuständigkeit übertragen worden, über die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen zu entscheiden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung könne die Frage, ob eine Verpackung typischerweise nach Gebrauch beim privaten Endverbraucher anfalle, nur im Rahmen einer typisierenden, objektivierenden Betrachtung unabhängig von der tatsächlichen Anfallstelle getroffen werden. Sonst hätten es weiterhin Hersteller in der Hand, die Systembeteiligungspflicht zu umgehen. Der Gesetzgeber spreche insofern ausdrücklich unter Hinweis auf die dem VerpackG zugrundeliegende EU-Verpackungsrichtlinie davon, dass es nicht mehr nur auf die tatsächliche Anfallstelle der jeweiligen Verpackung ankomme, sondern vielmehr auf eine typisierende Betrachtungsweise der objektivierten Verkehrsanschauung (BT-Drs. 18/11274, S. 51). Entgegen der Auffas-

sung der Klägerin habe der Gesetzgeber mit dem VerpackG sehr wohl Änderungen zur VerpackV statuieren wollen. Eine nachträgliche konkret-individuelle Betrachtung des Anfallortes sei überdies nicht mit dem Sinn und Zweck des VerpackG zu vereinbaren. Der Hersteller habe sich nämlich bereits vor dem Inverkehrbringen einer systembeteiligungspflichtigen Verpackung an einem System zu beteiligen. Insofern sei eine ex-ante-Einschätzung im Hinblick auf die Anfallstellen vorzunehmen, was der Gesetzgeber ausdrücklich vorgegeben habe (BT-Drs. 18/11274, S. 83). Hier komme es auf den quantitativen Aspekt an. Falle eine Verpackung typischerweise „mehrheitlich“ beim privaten Endverbraucher an, sei sie systembeteiligungspflichtig. Auch hier seien nach der Gesetzesbegründung objektiv-abstrakte Kriterien wie der Inhalt (also das Füllgut), die Gestaltung (d.h. das Material – Packstoff wie Kunststoff, Metall, Glas, PPK) sowie die Ausprägung/Form (z.B. Kanister, Tube, Dose, Eimer und Größe) der Verpackung heranzuziehen. Bei Produkten mit gleichem Packstoff, aber unterschiedlicher Füllgröße sei regelmäßig die Füllgröße entscheidend. Denn Privathaushalte und vergleichbare Anfallstellen würden aufgrund ihres üblicherweise geringeren Bedarfs Produkte typischerweise in kleineren Verkaufseinheiten erwerben. Aus der typisierenden Betrachtungsweise folge die Zulässigkeit der Gesamtmarktbetrachtung, die sie hier zugrunde gelegt habe. Sinn und Zweck sei neben der Gleichbehandlung der Hersteller auch das Erreichen bundesweit einheitlicher Wettbewerbsbedingungen. Auf den Anfall einer einzelnen Verpackung und den vom Hersteller vorgesehenen Entsorgungsweg komme es mithin nicht an, dies sei bereits unter Geltung der VerpackV anerkannt gewesen. Denn das Beteiligungsentgelt sei auch bisher nicht für eine konkrete Entsorgung gezahlt worden, sondern sei Finanzierungsbeitrag zur Gewährleistung der über die Systeme organisierten Entsorgung allgemein.

Die Klägerin gehe auch fehl in der Annahme, das Antragserfordernis stehe der objektiv-typisierenden Betrachtungsweise entgegen. Sie habe die konkreten Angaben der Klägerin, soweit es darauf ankomme, durchaus in die Entscheidung einbezogen, insbesondere die konkrete Gestaltung der Verpackung. Es seien jedoch nicht sämtliche Parameter relevant gewesen. Der individuelle Vertriebsweg habe aus den genannten Gründen keine Rolle gespielt. Die von ihr vorgenommene Grenzfüllgrößenbetrachtung entspreche dem Willen des Gesetzgebers; nur hier spiele der Katalog samt Leitfaden eine Rolle. Auch der von der Klägerin herangezogene Normwortlaut („einer Verpackung“) stehe der objektiv-typisierenden Betrachtungsweise nicht entgegen. Der Gesetzgeber habe diese Formulierung gewählt, weil eine Einordnungsentscheidung eine bestimmte Verpackung voraussetze.

Die objektiv-typisierenden Betrachtungsweise trage auch dem Umstand Rechnung, dass der Hersteller in der Regel – gerade bei mehrstufigem Vertrieb und Reimporten –

nicht wisse, wo seine Verpackungen nach Gebrauch als Abfall anfielen. Das gelte erst recht mit Blick auf die landwirtschaftlichen und Handwerksbetriebe, deren Gleichstellung mit privaten Haushaltungen nach § 3 Abs. 11 VerpackG vom Mengenkriterium abhängen. Bei den konkret in Rede stehenden Prüfgegenständen sei zudem festzustellen, dass diese neben dem stationären Vertrieb über den Fachhandel auch über den gängigen Online-Handel vertrieben würden.

Soweit die Klägerin davon ausgehe, Tankstellen gehörten nicht zu den vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG, sei dem entgegenzuhalten, dass schon die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), die bis zur Errichtung der Beklagten maßgeblich für die Auslegung des fast wortgleichen § 3 Abs. 11 VerpackV zuständig gewesen sei, davon ausgegangen sei, dass es sich bei Tankstellen um vergleichbare Anfallstellen gehandelt habe. Darüber hinaus sei auf eine Stellungnahme der GVM vom 21.04.2026 hinzuweisen, in der diese insbesondere darauf aufmerksam mache, dass Tankstellen bzw. deren Betreiber gelegentlich in der Handwerksrolle eingetragen seien und häufig handwerkliche oder sonstige Nebenbetriebe (Ölservice, Reifenwechsel, Kfz-Wartung, Waschstraßen, Café-Betrieb, Snackbetrieb, Gastronomiebetrieb, u.ä.) führten, die sämtlich den vergleichbaren Anfallstellen zugeordnet würden. Maßgeblich sei die sehr verbreitete Gastronomie in Tankstellen. Andersherum seien Tankstellen häufig Nebenbetriebe etwa von Autoverleihern, Speditionen, Taxibetrieben, sonstigem Transportgewerbe, kommunalen Eigenbetrieben usw. Soweit die in Rede stehenden Produkte an Tankstellen verkauft würden, sei insbesondere zu berücksichtigen, dass Lastkraftwagenfahrer und andere Gewerbetreibende notwendige Betriebsmittel oft im Fahrzeug mitführten und die an Privatpersonen abgegebenen Gebinde nur dann direkt an der Tankstelle entleert und zurückgegeben würden, wenn die Füllgröße dem akuten Bedarf entspreche. Eine direkte Entleerung in einen Tank (z.B. eines Additivs) werde häufiger vorgenommen als eine direkte Entleerung unter der Motorhaube. Eine direkte Entleerung ölbürtiger Produkte werde wegen des Verschmutzungsrisikos eher gemieden als etwa eine direkte Entleerung von Scheibenwaschmittel. Verpackungen von Bremsflüssigkeit und Kühlerfrostschutz würden fast nie direkt entleert, letztere wegen des heißen Kühlers. Auch sei zu berücksichtigen, dass heute kaum noch spezielle Entsorgungsbehälter im zugänglichen Bereich der Tankstelle zur direkten Entsorgung zur Verfügung stünden. Den Anteil an Verpackungen der in Rede stehenden, an der Tankstelle gekauften Produkte, die direkt vor Ort entleert und zurückgegeben werden, schätze man auf weniger als ■ % der von den Tankstellen abgegebenen Verpackungen. Daten lägen hierzu jedoch nicht vor, nur vereinzelte Interviewaussagen. Selbst wenn man nicht davon ausgehen wolle, dass es sich bei Tankstellen um i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG vergleichbare Anfallstellen handle, seien vor Ort entleerte und

sodann zurückgegebene Verpackungen jedenfalls zuvor als Abfall beim Kunden angefallen.

Ihre Vorgehensweise verstoße auch nicht gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, denn es sei nach der gesetzgeberischen Wertung zwischen haushaltsüblich entsorgten Verpackungen und nicht haushaltsüblich entsorgten Verpackungen zu unterscheiden, nur eben objektiv-typisierend. Zu der von der Klägerin befürchteten Doppelbelastung komme es nicht, da der von ihr zitierte § 15 VerpackG ausdrücklich zwischen systembeteiligungspflichtigen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen differenziere. Eine Doppelbelastung könne nach der Systematik des Gesetzes somit nicht entstehen. Sofern sie beanstandete, dass sie auch für die Verpackungen Lizenzentgelte an das System zahlen müsse, die tatsächlich dort nicht landeten, sei dies richtig, aber auch gewollt, da das Entgelt keines für eine konkrete Entsorgungsleistung darstelle, sondern ein Finanzierungsbeitrag sei. Die herstellereigene Entsorgung lasse auch nicht die Systembeteiligungspflicht entfallen. Diese Folge trete nur bei Etablierung einer Branchenlösung nach § 8 VerpackG ein; das Rücknahmesystem der GVÖ sei aber keine Branchenlösung.

Der von der Klägerin beanstandete Katalog sei auf der Grundlage von § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG als interne Verwaltungsvorschrift im Sinne einer norminterpretierenden Verwaltungsvorschrift entwickelt worden, auf die sie ihre Einordnungsentscheidungen stütze. Bei der Abfassung von Verwaltungsvorschriften sei sie als Exekutive befugt, ggf. notwendige Typisierungen vorzunehmen. Dazu sei sie insbesondere bei der Ordnung von – wie hier vorliegend – Massenerscheinungen berechtigt. Der Gesetzgeber habe die Befugnis zum Erlass einer solchen Verwaltungsvorschrift mit der Ergänzung des VerpackG 2021 klargestellt (BT-Drs. 19/27634, S. 77). Eine Außenwirkung zeitige der Katalog nicht, auch wenn die Klägerin dies unter Verweis auf den formulierten Adressatenkreis behaupte. Denn der Katalog nehme schon keine Einzelfallentscheidung vorweg; lediglich in Bezug auf die Bestimmung des „typischen“ Anfallortes werde auf den Katalog nebst Leitfaden zurückgegriffen, um eine transparente Typisierung vornehmen zu können. In Anwendung des Katalogs sei sie, wie im Bescheid ausgeführt, zu der Einschätzung gekommen, dass die streitgegenständlichen Verpackungen typischerweise in Privathaushalten oder vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfielen.

Auch der Verweis der Klägerin auf die Schadstoffhaltigkeit der in Rede stehenden Füllgüter verfange nicht. Denn nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG sei eine zweigliedrige Prüfung erforderlich, sodass es sich beim Füllgut um ein Öl, einen flüssigen Brennstoff oder ein sonstiges ölbürtiges Pro-

dukt handeln müsse, das zugleich als Abfall unter einen der dort genannten Abfallschlüssel fallen würde. Hierfür spreche auch der systematische Vergleich mit den übrigen Nummern der Anlage, die zunächst den Stoff, das Gemisch bzw. das Mittel benennen und sodann weitere, kumulative Anforderungen formulieren würden.

Soweit die Klägerin Ausführungen dazu mache, wo der Abfall am Ende tatsächlich entsorgt werde, sei dies unerheblich, da es nach dem VerpackG darauf ankomme, wo der Abfall „anfalle“. Bereits die Aussonderung und Sammlung der Verpackung in einer „privaten Tonne“ beim Endverbraucher i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackG begründe die Abfalleigenschaft, weshalb der Abfall bereits dann anfalle. Die nachträgliche Bereitstellung dieses Abfalls gegenüber einem Entsorger sei dann lediglich eine nachfolgende Stufe, etwa der Abfallverwertung.

Die Veröffentlichung des Feststellungsbescheides sei ebenso rechtmäßig erfolgt. Die Einordnungsentscheidung stelle eine sachbezogene Allgemeinverfügung dar, die sich auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG stütze. Die dortige Ermächtigung umfasse auch den Erlass der Allgemeinverfügung. Die Allgemeinverfügung erstrecke sich auf alle Verpackungen desselben Typs und stelle für diese die Systembeteiligungspflicht mit Wirkung gegenüber jedermann fest. Die öffentliche Bekanntgabe stütze sich auf § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG. Die Veröffentlichung sei im Zuge ihrer auf § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VerpackG gestützten Informationsaufgabe erfolgt. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Klägerin seien nicht betroffen. Auch werde ihre wirtschaftliche Tätigkeit als juristische Person hierdurch nicht gefährdet. Überdies komme sie mit der Veröffentlichung auch einem Informationsanspruch der Öffentlichkeit nach.

Die dem Katalog zugrundeliegenden Gutachten der GVM könne sie, die Beklagte, schließlich nicht vorlegen. Die von der GVM ermittelten Analyseergebnisse der Gesamtmarktbetrachtung würden unmittelbar in Form der Produktblätter, aus denen der Katalog bestehe, von der GVM zur Verfügung gestellt, von der Beklagten auf Plausibilität geprüft, mit der GVM erörtert und zusammen mit dem Leitfaden anschließend veröffentlicht. Über die weiteren Grundlagen, etwa Gutachten oder Studien der GVM, verfüge sie nicht und sie habe diesbezüglich auch keinen Übermittlungsanspruch. Diese Daten stellten Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der GVM dar. Sofern die Ergebnisse der Gesamtmarktbetrachtung in Bezug auf ein konkretes Einordnungsergebnis angezweifelt würden, hole die Beklagte – wie hier – ergänzende spezifische Gutachten in Bezug auf die betroffenen Produktblätter ein.

Dem tritt die Klägerin dahingehend entgegen, dass die streitgegenständlichen Produkte ganz überwiegend nicht über den hängigen Online-Handel an Privatkunden bzw.

private Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen vertrieben würden. Zur Doppelbelastung komme es sehr wohl; für Verpackungen mit mineralölbürtigen Produkten gelte im Übrigen nach § 8 Abs. 4 AltöIV eine kostenlose Rücknahmepflicht. Die Inanspruchnahme einer Branchenlösung nach § 8 VerpackG scheide aus, da dies voraussetze, dass es sich bei den Kunden der Klägerin um vergleichbare Anfallstellen i.S.v. § 3 Abs. 11 Satz 2 und 3 VerpackG handle, was gerade nicht der Fall sei. Hinsichtlich der Datengrundlagen der GVM sei festzuhalten, dass die Beklagte bei der GVM eine Untersuchung und Analyse des deutschen Verpackungsgesamtmarktes beauftragt habe. Diese stellten ein vorbereitendes Gutachten dar, bei dem es sich auch nicht um ein Geschäftsgeheimnis handle. Dass die Beklagte es versäumt habe, sich gegenüber der GVM ein Einsichts- und Auskunftsrecht vorzubehalten, dürfe unter dem Gesichtspunkt der prozessualen Waffengleichheit der Klägerin nicht zum Nachteil gereichen. Im Hinblick auf die Frage der Einordnung von Tankstellen sei unzutreffend, dass die LAGA pauschal davon ausgegangen sei, hierbei handle es sich um vergleichbare Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 11 VerpackV. Auch widerspreche die Schätzung, weniger als ■■■ % der Verpackungen der in Rede stehenden, an der Tankstelle gekauften Produkte würden vor Ort entleert und zurückgegeben, dem Gutachten der GVM aus dem Jahr 2016, wonach der Anteil der Anfallstellen nach § 7 VerpackV an den über Tankstellen abgegebenen GVÖ-Gebinden schätzungsweise ■■■ % betragen habe.

Dem hält die Beklagte entgegen, § 8 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 AltöIV erfasse gebrauchte Verbrennungsmotoren- und Getriebeöle (Altöle), Ölfilter und beim Ölwechsel regelmäßig anfallende ölhaltige Abfälle. Altöle seien in Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) definiert. Derartige – ölbürtige – Produkte (bzw. ihre Verpackungen) seien im Regelfall aber gerade über Nr. 4 der Anlage 2 zu § 3 Abs. 7 VerpackG von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen, denn sie unterfielen zugleich dem Kapitel 13 der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung.

Die Kammer hat Beweis erhoben durch Befragung des Herrn Schüler als sachverständigen Zeugen. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 05.05.2026 Bezug genommen. Ferner hat die Beklagte auf die Aufklärungsverfügung der Kammer durch die GVM ein ergänzendes Gutachten erstellen lassen (Stellungnahmen vom 31.07.2026, Anlagen B 13 und B 14). Wegen dessen Inhalts wird auf die genannten Anlagen Bezug genommen. Die Kammer hat sodann einen schriftsätzlich gestellten Beweisantrag der Klägerin auf Einholung eines (unabhängigen) Sachverständigengutachtens mit Beschluss vom 17.09.2026 abgelehnt, auf den hinsichtlich der Gründe Bezug genommen wird. Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachver-

halts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage, über die die Kammer nach Zustimmung der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 VwGO ohne (weitere) mündliche Verhandlung entscheiden kann, hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet.

Maßgeblich ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bzw. hier, da die Entscheidung im schriftlichen Verfahren ergeht, der Entscheidung des Gerichts (vgl. Schübel-Pfister, in: Eyermann, 17. Aufl. 2026, VwGO § 113 Rn. 57, beck-online). Die Beurteilung des Klagebegehrens richtet sich demnach nach der Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG (Verpack-VO), die seit dem 12.08.2026 gilt (Art. 71 Abs. 2 Verpack-VO), und dem Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40 betreffend Verpackungen (Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz – VerpackDG), welches ebenfalls seit dem 12.08.2026 in Kraft ist (Art. 8 Abs. 7 des Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung [EU] 2025/40). (Nur) in Bezug auf die Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeiten gilt indes für Einordnungsanträge, die – wie vorliegend – bis zum 11.08.2026 gestellt wurden, das VerpackG in der bis zum 11.08.2026 geltenden Fassung fort (§ 68 Abs. 15 Satz 2 VerpackDG).

A.

Der Feststellungsbescheid und der Widerspruchsbescheid sind, soweit die dort getroffenen Einordnungsentscheidungen angefochten sind, rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO). Sie hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass die Prüfgegenstände nicht der Systembeteiligungspflicht unterfallen.

Rechtsgrundlage für die Einordnungsentscheidung ist § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG i.V.m. § 3 Abs. 6 VerpackDG.

Die gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 VerpackG mit den in Satz 2 hoheitlichen Aufgaben beauftragte Beklagte entscheidet gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG auf Antrag

durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig i.S.d. § 3 Abs. 6 VerpackDG. Danach sind systembeteiligungspflichtige Verpackungen Verkaufs- und Umverpackungen, Primärproduktionsverpackungen sowie Transportverpackungen, die nach Gebrauch, bezogen auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen, typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen, sowie Serviceverpackungen.

I.

Verkaufsverpackungen sind Verpackungen, die so konzipiert sind, dass sie für die Endabnehmer in der Verkaufsstelle eine Verkaufseinheit aus Produkten und Verpackungen bilden (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Nr. 5 Verpack-VO).

Der Begriff der Verpackung bezeichnet gemäß Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Nr. 1 Verpack-VO einen Gegenstand, unabhängig davon, aus welchen Materialien dieser gefertigt ist, der zur Nutzung durch einen Wirtschaftsakteur zur Aufnahme oder zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Produkten an einen anderen Wirtschaftsakteur oder an einen Endabnehmer bestimmt ist und aufgrund seiner Funktion, seines Materials und seiner Gestaltung nach Verpackungsformat differenziert werden kann, einschließlich (unter anderem) eines Gegenstands, der erforderlich ist, um ein Produkt während seiner gesamten Lebensdauer aufzunehmen, ihm Halt zu geben oder es haltbar zu machen, ohne ein integraler Bestandteil des Produkts zu sein, und der dazu bestimmt ist, mit dem Produkt verwendet, verbraucht oder entsorgt zu werden (Buchst. a).

Verkaufsverpackungen müssen typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen. Vergleichbare Anfallstellen sind nach § 3 Abs. 7 VerpackDG öffentliche oder private Anfallstellen, die nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle mit privaten Haushaltungen vergleichbar sind. Vergleichbare Anfallstellen sind insbesondere das Gastgewerbe im Sinne von Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 Nr. 35 Verpack-VO, wie Gaststätten, Restaurants, Kantinen, Imbisse, Cafés und Hotels und Ferienanlagen sowie Raststätten Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Niederlassungen von Freiberuflern, typische Anfallstellen des Kulturbereichs wie Kinos, Opern und Museen sowie des Freizeitbereichs wie Freizeitparks und Sportstadien. Vergleichbare Anfallstellen sind außerdem landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe, deren Verpackungsabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße sowohl für Papier, Pappe und Karton als auch für Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen, jedoch maximal mit einem 1.100-Liter-Umleerbehälter je Sammelgruppe, im

haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können. Die Regelung entspricht der des vormaligen VerpackG (vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88).

II.

Bei den hier in Rede stehenden Prüfgegenständen handelt es sich, was zwischen den Beteiligten unstreitig ist, um Verkaufsverpackungen.

Die Kammer ist überdies davon überzeugt, dass diese nach Gebrauch typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen. Zu dieser Erkenntnis kommt die Beklagte – noch in Anwendung des insoweit jedoch parallel gehenden VerpackG – zutreffend aufgrund einer abstrakt-typisierenden Betrachtung des Gesamtmarktes in Anwendung ihres Katalogs systembeteiligungs-pflichtiger Verpackungen (mittlerweile in der zum Inkrafttreten des VerpackDG überarbeiteten Fassung).

1.

Hinsichtlich der Frage, wann Verpackungen typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen, ist mit der Regelung im VerpackDG keine inhaltliche Änderung gegenüber der früheren Rechtslage (§ 3 Abs. 8 VerpackG) verbunden (vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88).

a.

Der Begriff „typischerweise“ stellt einen – verfassungsrechtlich zulässigen – unbestimmten Rechtsbegriff dar, dessen Anwendung einer Auslegung bedarf. Schon unter Geltung des VerpackG hatte die Kammer entschieden, dass hierbei eine abstrakt-typisierende Betrachtung des Gesamtmarktes zugrunde zu legen ist und es nicht auf die Vertriebs- und Abfallströme des vom konkreten Hersteller vertriebenen Produkts ankommt (vgl. ausführlich Urteile der Kammer vom 11.02.2025 - 7 A 157/23 -, juris Rn. 62 ff., und - 7 A 162/23 -, juris Rn. 46 ff., und Urteil der Kammer vom 16.12.2025 - 7 A 165/23 -, Bl. 14 f., 23 ff. d. U., V.n.b.; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2025 - 9 K 539/22 -, juris Rn. 148 ff., 195 ff.).

Dieses Verständnis hat der Gesetzgeber im Zuge der Novellierung des Verpackungsrechts – wenngleich ohne Bezugnahme auf die ergangene Rechtsprechung – ausdrücklich bestätigt. In der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88) heißt es:

„Klarstellend wird die bisher verwendete Formulierung ‚typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen‘ durch die Formulierung ‚bezogen auf den

Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen, typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen‘ ersetzt. Diese Umformulierung dient lediglich der Präzisierung der bisherigen Formulierung. Eine inhaltliche Änderung der bisherigen Praxis ergibt sich daraus nicht. Wie bereits in der Begründung der Bundestagsrucksache 18/11274, S. 83, ausgeführt, ist bei der Betrachtung eine ‚ex-ante-Einschätzung bezüglich der späteren Anfallstellen vorzunehmen, wobei bisherige Erfahrungen mit vergleichbaren Verpackungen und Produkten einbezogen werden können‘. Insofern dient ‚mehrheitlich auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen bezogen‘ der Klarstellung der bereits in der ursprünglichen Begründung angelegten Intention des Gesetzgebers, dass als Maßstab der Gesamtmarkt ausschlaggebend ist und es nicht auf die individuellen Distributionsstrukturen des einzelnen Herstellers ankommt. Sobald über die Hälfte einer Gruppe typgleicher Verpackungen bezogen auf den Gesamtmarkt typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfällt, gelten alle Verpackungen dieser Gruppe als systembeteiligungspflichtig.“

Hieraus ergibt sich zugleich, dass die Änderung von „typischerweise“ (§ 3 Abs. 8 VerpackG) zu „typischerweise mehrheitlich“ (§ 3 Abs. 6 VerpackDG) lediglich der Klarstellung dient, es sich also bei „typischerweise“ und „mehrheitlich“ nicht um zwei voneinander zu trennende Tatbestandsmerkmale handelt.

Die Gesetzesbegründung verweist im Übrigen auf die Begründung der Vorgängerregelung (vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88). Dort (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 83 f.) wird ausgeführt, es gelte – wie auch schon zuvor – 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 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. Wegen der Ergänzung „als Abfall anfallen“ sei darauf abzustellen, bei wem die Verpackung später voraussichtlich ent-

sorgt 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.

Entscheidend ist mithin nicht der tatsächliche Anfallort der Verpackung als Abfall, sondern der aus einer objektiven ex-ante-Perspektive für die Mehrheit dieser und typengleicher Verpackungen prognostizierte. Dabei kommt es nicht auf die individuelle Betrachtung des einzelnen Herstellers an. Vielmehr ist auch hier die allgemeine Verkehrsauffassung heranzuziehen. Die Gesetzesbegründung 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.

Mit Blick auf die vergleichbaren Anfallstellen im Sinne des § 3 Abs. 7 Satz 3 VerpackDG ist zudem allein entscheidend, ob die dortigen Verpackungsabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße sowohl für Papier, Pappe und Karton als auch für Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen, jedoch maximal mit einem 1.100-Liter-Umleerbehälter je Sammelgruppe, im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden *können*. Dies ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut der Norm. Dass es sich hierbei um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, wovon die Klägerin offenbar ausgeht, vermag die Kammer nicht festzustellen, denn die Formulierung korrespondiert mit der – vom Gesetzgeber gerade gewollten (vgl. oben) – abstrakt-typisierenden Betrachtungsweise.

b.

Unerheblich ist, anders als die Klägerin meint, ob die Kunden die Verpackung zunächst mitnehmen (etwa nach Hause) und sodann regelmäßig – mithin *typischerweise* – nach Entleerung zu einer Sammelstelle zurückbringen, sodass sie über ein herstellergetaugenes Rücknahmesystem entsorgt werden.

So ist zunächst mit „Anfall“ des Abfalls sein Entstehen im rechtlichen Sinn gemeint. Das ist der Zeitpunkt, in dem die Begriffsmerkmale des Abfallbegriffs erstmalig verwirklicht werden, maßgeblich ist also der Zeitpunkt des Beginns der Abfalleigenschaft (vgl.

Wüstenberg, Die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, LMuR 2020, S. 141 [148]). Nach § 3 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) sind Abfälle im Sinne dieses Gesetzes – eine Übertragung des Begriffs auf das VerpackDG erscheint systematisch überzeugend – alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 KrWG ist ein Wille zur Entledigung im Sinne des Absatzes 1 (unter anderem) hinsichtlich solcher Stoffe und Gegenstände anzunehmen, deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt. Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 KrWG die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zugrunde zu legen. Die Verkehrsanschauung dient dabei als objektives Korrektiv der subjektiven Vorstellungen des Abfallbesitzers. Dementsprechend ist die Anfallstelle der Ort, an dem sich die Erzeugnisse – hier die Verpackungen – in Abfall umwandeln und damit als Abfall anfallen. Danach fällt die Verpackung als Abfall bereits in dem Moment an, in dem sie (typischerweise) ihre ursprüngliche Verpackungsfunktion, mithin ihre ursprüngliche Zweckbestimmung verliert. Bereits in diesem Zeitpunkt ist der Wille zur Entledigung anzunehmen, womit bereits in diesem Moment – und nicht erst beim tatsächlichen Akt des „Wegwerfens“ oder „Zurückbringens“ – der Abfall anfällt (vgl. auch Dieckmann, in: Jarass/Petersen, 2. Aufl. 2022, KrWG § 3 Rn. 206, beck-online; falsch deshalb die noch zur alten – aber parallelen – Rechtslage erfolgte Kommentierung bei Konzak/Körner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, VerpackG § 3 Rn. 99 ff., beck-online, wo es heißt, maßgeblich sei der Zeitpunkt, in welchem der Besitzer die Sache einem anderen überlasse oder bereitstelle). Sofern die Verpackung typischerweise in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs. 7 VerpackDG zu Abfall wird, ist die Systembeteiligungspflicht zu bejahen.

Eine Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht sieht das VerpackDG – wie bereits zuvor das VerpackG – nur im Rahmen einer Branchenlösung vor (§ 8 Abs.1 VerpackDG). Eine solche liegt aber mit der GVÖ (unstreitig) nicht vor.

2.

Bei der somit gebotenen Prognose („ex ante“) im Sinne einer abstrakt-typisierenden Beantwortung der Einschätzung, wo die konkrete Verpackung aller Voraussicht nach (überwiegend) anfällt, ist nach den obigen Ausführungen auf die allgemeine Verkehrsauffassung abzustellen. Nach allgemeiner Ansicht handelt es sich im abfallrechtlichen Kontext – konkret im Zusammenhang mit der Begriffsdefinition des Abfalls und dem „Willen zur Erledigung“ (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 KrWG) – bei der Verkehrsanschauung um ein objektives Korrektiv, mit dem das Gesetz eine missbräuchliche Berufung des

Erzeugers oder Besitzers auf angebliche Herstellungs- und Verwendungszwecke verhindern will, die diesem lediglich dazu dienen, sich der Entsorgungspflicht zu entziehen (vgl. Petersen, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Auflage 2022, § 3 Rn. 98 ff., m.w.N.). Unter dem Begriff „Verkehrsanschauung“ bzw. „Verkehrsauffassung“ werden die Anschauungen der beteiligten Verkehrskreise oder der (überwiegenden Mehrheit der) Allgemeinheit verstanden. Mithin müssen allgemeingültige Kriterien herangezogen werden (vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 94. EL Dezember 2020, KrWG § 3 Rn. 56, beck-online; ähnlich noch zum VerpackG Konzak/Körner, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 92. EL Februar 2020, VerpackG § 3 Rn. 81, beck-online). Für letzteres spricht insbesondere der Umstand, dass der Gesetzgeber in der Begründung des VerpackG bei Erläuterung des Adverbs „typischerweise“ auf die „allgemeine Verkehrsanschauung“ abstellt. Auch dies spricht – neben der schon oben zitierten ausdrücklichen Aussage in den Gesetzgebungsmaterialien, dass es nicht auf die individuellen Distributionsstrukturen des einzelnen Herstellers ankomme (vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88) – gegen den von der Klägerin vertretenen individuellen, sprich herstellerbezogenen Ansatz. Dieser vermag im Übrigen schon deshalb nicht zu überzeugen, weil er inhaltlich widersprüchlich erscheint. Denn die Klägerin vertritt im Ergebnis den Ansatz, die Einordnung anhand der allgemeinen Verkehrsanschauung treffen zu wollen, bei der es jedoch zugleich auf die Prognose seitens des Herstellers ankommen soll, die wiederum anhand von objektiven Anhaltspunkten wie dem „charakteristischen, individuell bestimmten Vertriebs- und Entsorgungsweg“ zu treffen sei, wobei die herstellerintendierte Bestimmung einzubeziehen sei. Dies dürfte im Ergebnis jedoch dazu führen, dass immer dann, wenn der Hersteller seinem konkreten Vertriebsweg zufolge an industrielle bzw. großgewerbliche Kunden vertreibt, die übrigen vom Gesetzgeber genannten Kriterien, wie z.B. Größe und Gestaltung der Verpackung, unberücksichtigt blieben. Jedenfalls aber hätte es zur Konsequenz, dass dann, wenn ein Hersteller – wie hier – ein eigenes Rücknahmesystem etabliert, die Systembeteiligungspflicht zu verneinen wäre, und zwar auch dann, wenn dieses eigene Rücknahmesystem gerade keine Branchenlösung i.S.d. § 8 Abs. 1 VerpackG darstellt. Das liefe in der Konsequenz auf einen rein individuellen, herstellerbezogenen Ansatz hinaus, der der aufgezeigten gesetzgeberischen Konzeption aber gerade widerspricht.

3.

Am Normverständnis der Kammer ändert das von der Klägerin unter Hinweis auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG betonte „Antragserfordernis“ nichts. Zutreffend weist die Beklagte zunächst darauf hin, dass die Systembeteiligungspflicht sich bereits aus dem Gesetz ergibt, der Hersteller einer systembeteiligungspflichtigen Verpackung sich somit zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme vor dem Inverkehrbringen an

einem oder mehreren Systemen zu beteiligen hat (§ 7 Abs. 1 Satz 1 VerpackDG). Diese Pflicht ist nicht von einem feststellenden Verwaltungsakt der Beklagten abhängig. Zwar steht dem Hersteller die Möglichkeit der Antragstellung bei der Beklagten offen, mit der die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig durch behördliche Entscheidung geklärt werden kann. Das „Antragserfordernis“ schließt jedoch die objektive, abstrakt-typisierende Einordnung anhand der allgemeinen Verkehrsauffassung auch im Falle der Antragstellung nicht aus. Soweit die Klägerin aus der Wortwahl „einer Verpackung“ in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 1 VerpackG zu begründen versucht, es komme insbesondere auf den konkreten Vertriebs- und Entsorgungsweg ihres Produktes nebst Verpackung an, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Denn nach dem eindeutigen Wortsinn dient die Formulierung „einer“ Verpackung vielmehr der Individualisierung des Prüfgegenstandes im Rahmen der Antragstellung. Anderenfalls fehlte der begehrten Einordnungsentscheidung schon das Regelungssubstrat i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG. Die Beklagte hat demgemäß im Zuge der Antragstellung auch um Konkretisierung des Prüfgegenstandes gebeten, um eine Einordnungsentscheidung zu ermöglichen.

Der Gesetzgeber nennt in der Gesetzesbegründung zum VerpackG als maßgebliche Kriterien Inhalt und Gestaltung der Verpackung und führt im Zuge der Abgrenzung zu nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen eines Produkts auch den besonderen Vertriebsweg an. Er hat mit dem „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und anderen Gesetzen“ jedoch klargestellt, dass die Beklagte gerade bei der antragsabhängigen Einordnungsentscheidung auf Verwaltungsvorschriften in norminterpretierender Form zurückgreifen kann. Konkret ist in der Gesetzesbegründung von der „abstrakte[n] Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig“ i.S.d. § 3 Abs. 8 VerpackG „im Zusammenhang“ mit der Aufgabe nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 im Einzelfall“ die Rede. Dem Charakter norminterpretierender Verwaltungsvorschriften entsprechend (vgl. statt vieler Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 76 m.w.N.) wird dort klargestellt, dass ihnen keine Außenwirkung zukommt (vgl. BT-Drs. 19/27634, S. 77). Aus dieser Gesetzesbegründung lässt sich im Sinne der Beklagten schließen, dass auch im Falle der Antragstellung die Einordnungsentscheidung zu einem konkreten Prüfgegenstand anhand einer abstrakt-typisierenden Prognoseentscheidung zu erfolgen hat und die Beklagte dabei auf ihre Verwaltungsvorschriften zurückgreifen darf. Darin sieht die Kammer keinen Widerspruch. Widersprüchlich wäre es vielmehr, wenn die qua Gesetz bestehende Systembeteiligungspflicht abstrakt-typisierend zu verstehen wäre, die Beklagte bei der Einordnungsentscheidung jedoch einen individuell-subjektiven Maßstab anzulegen hätte.

Anders als die Klägerin meint, steht das Urteil des VG Trier vom 22.06.2022 - 9 K 391/22.TR -, juris, hierzu nicht (wesentlich) im Widerspruch. Soweit das VG Trier ausführt, „dass Entscheidungen der Beklagten zu bestimmten Verpackungsarten als Einzelfallentscheidungen zu treffen sind, die einen konkreten Zweifelsfall klären sollen“ und maßgebend für die Frage der Systembeteiligungspflicht die Frage sei, „wo die konkrete Verpackung, d. h. die nach Vertriebsweg, Entsorgungsweg, äußerer Form und Gestaltung, Volumen und Material bestimmte Verpackung, charakteristischerweise anfällt“ (Rn. 29), spricht auch diese Aussage nicht gegen die abstrakt-typisierende Einordnungsentscheidung des konkreten Prüfgegenstands, zumal das VG Trier mit der Formulierung „charakteristischerweise“ die typisierende Betrachtung mit anderen Worten bestätigt. Zwar spricht das Gericht auch vom jeweiligen „situativen Kontext“, aus dem ein individueller Ansatz geschlossen werden könnte. Diesem Ansatz folgt die Kammer – wie oben ausgeführt – jedoch nicht, zumal der Entscheidung eines anderen erstinstanzlichen Gerichts ohnehin keine Bindung für die hiesige Entscheidung zukommt. Hinzu kommt, dass die Entscheidung im Kontext der dort relevanten Fragestellung zu lesen ist. Im Zuge der Erörterung der Klagebefugnis eines Dritten, der nicht antragstellender Hersteller war, hat sich das VG Trier in erster Linie zum Regelungsumfang und Adressatenkreis des Feststellungsbescheides, den es als sachbezogene Allgemeinverfügung qualifiziert, geäußert (Rn. 25 ff.) und die dazu getroffene Entscheidung anhand der gesetzgeberischen Intention validiert.

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

4.

Nach den obigen Ausführungen, insbesondere den ausdrücklichen Ausführungen in den Gesetzesbegründungen, geht auch der Einwand der Klägerin, die typisierende Ge-

samtmarktbetrachtung verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes und verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG, ins Leere.

Im Übrigen sind die genannten Grundrechte nicht verletzt. Der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG wird durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten grundsätzlich nicht berührt. Nur wenn eine solche Pflicht den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen würde, käme eine andere Entscheidung in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 - 1 BvR 520/83 -, juris Rn. 45). Davon kann im vorliegenden Falle aber keine Rede sein. Gleiches gilt im Ergebnis für Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG (dazu sogleich). Denn eine übermäßige Belastung im o.g. Sinn folgt auch nicht etwa daraus, dass die Klägerin zu einer, wie sie meint, „Zwangsabgabe“ bzw. ungerechten Doppelbelastung verpflichtet würde. Der Gesetzgeber hat klar zwischen den Pflichten des Herstellers differenziert, je nachdem, ob es sich um eine systembeteiligungspflichtige Verpackung (§ 7 VerpackDG) oder eine nicht systembeteiligungspflichtige Verpackung (§ 39 VerpackDG) handelt. § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerpackDG sieht eine Rücknahmepflicht der Hersteller nur für Verkaufs- und Umverpackungen vor, die nach Gebrauch typischerweise nicht nach § 7 Abs. 1 Satz 1 VerpackDG systembeteiligungspflichtig sind. Allein hierfür kann bzw. muss die Klägerin auf das von ihr genannte herstellereigene Rücknahmesystem GVÖ zurückgreifen. Für systembeteiligungspflichtige Verpackungen hat sie sich gemäß § 7 Abs. 1 VerpackDG an einem oder mehreren flächendeckenden Systemen zu beteiligen.

Eine Doppelbelastung folgt auch nicht aus § 8 Altölverordnung (AltölV). Danach hat, wer gewerbsmäßig Verbrennungsmotoren- oder Getriebeöl an Endverbraucher abgibt, vor einer Abgabe eine Annahmestelle für solche gebrauchten Öle einzurichten oder eine solche durch entsprechende vertragliche Vereinbarung nachzuweisen. Die Annahmestelle muss gebrauchte Verbrennungsmotoren- oder Getriebeöle bis zur Menge der im Einzelfall abgegebenen Verbrennungsmotoren- und Getriebeöle kostenlos annehmen. Diese Regelungen gelten sinngemäß auch für Ölfilter und beim Ölwechsel regelmäßig anfallende ölhaltige Abfälle. Entgegen der Auffassung der Klägerin werden damit aber gerade nicht pauschal alle mineralölbürtigen Produkte erfasst. Erst recht enthält § 8 AltölV keine Regelung zu den – hier allein in Rede stehenden – *Verpackungen* entsprechender Produkte. Die streitgegenständlichen Verpackungen werden von der Norm also gar nicht erfasst.

Soweit die Klägerin ausführt, aufgrund ihrer eigenen Einschätzung, dass die von ihr in Verkehr gebrachten Verpackungen sämtlich bzw. überwiegend nicht systembeteiligungspflichtig seien, weshalb sie sich dem GVÖ-Rücknahmesystem angeschlossen

und sämtliche ihre Verpackungen – gegen entsprechendes Entgelt – durch ein entsprechendes GVÖ-Symbol gekennzeichnet habe, führt dieser Einwand nicht zum Erfolg. Denn maßgeblich für die Systembeteiligungspflicht ist nicht die herstellereigene Auffassung. Überdies ist es dem Prinzip der Systembeteiligungspflicht immanent, dass durch die Lizenzentgelte, die der Hersteller an ein System zu zahlen hat, die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Systems eröffnet wird, das Lizenzentgelt jedoch kein Entgelt für eine konkrete Entsorgung darstellt. Mit anderen Worten ist das Lizenzentgelt unabhängig davon zu zahlen, ob die in Verkehr gebrachte Verpackung tatsächlich über das System entsorgt wird (so bereits i.E. OLG Köln, Urteil vom 04.11.1997 - 15 U 39/97 -, juris Rn. 38).

Schließlich scheidet ein Eingriff insbesondere in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin (Art. 12 Abs. 1 GG) auch deshalb aus, weil mit der bereits durch das VerpackG auf eine gesetzliche Grundlage gestützten Systembeteiligungspflicht die noch in Bezug auf die VerpackV diskutierten verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Beteiligungspflicht ausgeräumt worden sind (vgl. insoweit Kaiser/Stern, Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung – Eine kritische Würdigung, ZUR 2008, S. 356 ff.).

5.

Soweit die Klägerin einwendet, der von der Beklagten ihrer Entscheidung zugrunde gelegte Katalog samt Leitfaden entbehre einer gesetzlichen Grundlage, folgt die Kammer dem ebenso wenig (vgl. auch VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2025 - 9 K 539/22 -, juris Rn. 268 ff.). Mit Einführung des § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG hat der Gesetzgeber – wie oben bereits dargestellt – eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften geschaffen. Halbsatz 2 nimmt aufgrund der Formulierung „hierzu“ ausdrücklich Bezug auf Halbsatz 1. Damit stellt das Gesetz schon dem Wortlaut nach klar, dass die Beklagte für ihre Einordnungsentscheidung über die Systembeteiligungspflicht Verwaltungsvorschriften erlassen darf. Dies folgt auch aus der bereits erwähnten Gesetzesbegründung. Danach darf die Beklagte bei der Einordnungsentscheidung „in Bezug auf die *abstrakte* Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig“ auf Verwaltungsvorschriften in norminterpretierender Form zurückgreifen (vgl. 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 (vgl. BT-Drs., a.a.O.). Dieser, vom Gesetzgeber bereits angesprochene und in dem Katalog bzw. Leitfaden selbst zum Ausdruck kommende Hinweischarakter begründet und erklärt die Adressierung u.a. an die Hersteller (vgl. Ziffer

1.5 des Leitfadens, Stand: Juli 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 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 die Frage zu beantworten hat, ob bestimmte Verpackungen, „bezogen auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen, typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen“, gestützt auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 Hs. 2 VerpackG Richtlinien mittels Verwaltungsvorschrift geben, hier in Form des Katalogs. 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 diesbezüglich die Letztentscheidungskompetenz zuweisen wollte (ebenso zum Ausbildungsförderungsrecht Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003 - 12 LC 4/03 -, juris Rn. 78). Von Verfassungs wegen ist es nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltung im Interesse der Einheitlichkeit und Praktikabilität Richtlinien erlässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 - 1 BvR 520/83 -, juris Rn. 41). Die in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung insbesondere im Steuer-, Ausbildungsförderungs-, Sozial- oder öffentlichen Dienstrecht sowie weiteren Bereichen der Massenerscheinungen anerkannte Möglichkeit des Gesetzgebers, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden (vgl. etwa BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.04.2024 - 1 BvR 2076/23 -, juris Rn. 18; Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003, a.a.O., Rn. 76 m.w.N.), steht auch der Exekutive zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 - 1 BvR 520/83 -, juris Rn. 41). Dies gilt auch und gerade für den Erlass innerbehördlich bindender Anweisungen über die Auslegung und die Anwendung von Gesetzen (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 23.10.2003, a.a.O., Rn. 76; BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 - 1 BvR 520/83 -, juris Rn. 37). Danach ist dem Richtliniengeber ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz ein bestimmtes Maß an Typisierung zuzugestehen. Er darf Sachverhalte nach sachgerechten Kriterien auch typisierend eingrenzen und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Rechtsauslegende Verwaltungsvorschriften sind rechtlich immer dann vertretbar, wenn sie erforderlich sind, um eine nicht eindeutige Norm praktisch handhaben zu können, ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung zu sichern und die Einhaltung des Gleichheitssatzes zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil

vom 05.10.1979 - 6 C 63.78 -, 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 GG, 65. Ed. 01.03.2026, GG Art. 3 Rn. 130.1, beck-online, 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.

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.).

Unter Anlegung dieser Maßstäbe 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 mehr als 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.

Ebenso unbedenklich ist nach dem Vorgesagten, dass die Beklagte (bzw. in ihrem Auftrag die GVM) bei Erarbeitung des Katalogs von der Anfallstellenliste ausgegangen ist. Wie Herr [REDACTED] im zunächst stattgefundenen Termin der mündlichen Verhandlung erörtert hat, dient diese Liste eigentlich dem Zweck der Organisation der Abfallsammlung

durch die Systeme. Soweit die Beklagte bzw. die GVM sie aber darüber hinaus als Grundlage für die Erarbeitung des Katalogs verwendet haben, bestehen hiergegen aus Sicht des Gerichts keine Bedenken, weil die Ermittlung und (auf § 3 Abs. 7 VerpackDG bezogene) Einordnung von Anfallstellen notwendiger Zwischenschritt bei der Erarbeitung des Katalogs ist.

Folge der Anwendung des Katalogs im Zuge der Antragstellung zur Einordnungsentcheidung 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 (nunmehr: in privaten Haushalten oder bei vergleichbaren Anfallstellen) oder vergleichbaren Anfallstellen 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. Methodenbericht, 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 (vgl. ausführlich zur Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz: VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2025 - 9 K 539/22 -, Rn. 221 ff., 309 ff., juris). 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). Überdies steht die hier relevante Differenzierung auf einer gesetzlichen Grundlage. § 3 Abs. 6 VerpackDG nennt als Differenzierungskriterien – sofern nicht die Systembeteiligungspflicht, wie im Fall der Serviceverpackungen, ohne Weiteres zu bejahen ist – den typischerweise mehrheitlichen Anfall der Verpackung als Abfall in privaten Haushalten oder bei vergleichbaren Anfallstellen. Solange 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, nicht auszugehen.

6.

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. BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 - 1 BvR 520/83 -, juris, 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).

a.

Aus den von der Beklagten vorgelegten Methodenbericht – dieser bezieht sich zwar noch auf § 3 Abs. 11 VerpackG, zu dem sich aber inhaltlich durch § 3 Abs. 7 VerpackDG, wie dargestellt, keine Änderungen ergeben – geht zusammenfassend hervor, dass die GVM im Auftrag der Beklagten einen Katalog erarbeiten sollte, der als Grundlage für die Entscheidungen der Beklagten zur Systembeteiligungspflicht von Verpackungen dienen sollte. Dafür hat die GVM zunächst den Verpackungsmarkt analysiert, anhand von Produktgruppen sodann eine Katalogstruktur entwickelt, anhand des sogenannten Mengenkriteriums aus § 3 Abs. 11 Satz 3 VerpackG vergleichbare Anfallstellen analysiert, Auswahlkriterien für Abgrenzungsmerkmale zur Frage der Systembeteiligungspflicht entwickelt, die gefundenen Ergebnisse im Entwurf den Marktteilnehmern im Konsultationsverfahren präsentiert und anschließend deren Eingaben bearbeitet sowie schließlich die Auswirkungen auf die Marktmenge im Vergleich zur Vorgehensweise nach der VerpackV untersucht. In dem Methodenbericht wird ausführlich erläutert, auf welche Art von Datengrundlagen die GVM dabei zurückgegriffen hat. Konkret sind dies die eigenen vier im Einzelnen beschriebenen Datenbanken („Marktmenge“, „Verpackungsmuster“, „Tool Füllgutverbrauch“ und „Tool Marktversorgung Leerpakmittel“), deren Entstehung bzw. zugrundeliegende Informationsquellen erläutert wer-

den. Im Hinblick auf den vorliegenden Rechtsstreit sind dabei insbesondere die Vorgehensweise bei der Umsetzung des Mengenkriteriums sowie die Auswahl der Abgrenzungsmerkmale relevant.

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

Zur Auswahl der Abgrenzungsmerkmale verhält sich der Bericht wie folgt: Wesentliche Auswahlkriterien für Abgrenzungsmerkmale waren die Sachgerechtigkeit, Eindeutigkeit und Umsetzbarkeit. Als ein Merkmal, welches diese Kriterien erfüllt, wurde die Grenzfüllgröße ausgemacht. Andere potenzielle Merkmale – wie z.B. „ISO-Normfüllungen“ – wurden mangels Verständlichkeit als Abgrenzungsmerkmal verworfen. Gleiches gilt für die (konkrete) Vertriebslinie, weil diese laut Methodenbericht weder mit dem Wortlaut „typischerweise“ korreliert noch für den Hersteller bei Lieferung an den Zwischenhändler hinreichend erkennbar ist.

Eingang in die konkrete Festlegung der Grenzfüllgröße hat der Aspekt der „Antizipation von Vermeidungsreaktionen“ gefunden. Laut Methodenbericht hatte die Beklagte diese Vorgabe gemacht, um dem Missbrauchspotenzial zu begegnen, was dazu führte, dass „auftragsgemäß“ solche Füllgrößen gewählt worden seien, die „möglichst weit entfernt von marktüblichen und relevanten Füllgrößen des jeweiligen Marktes liegen“ (S. 55). Die zugrunde gelegte Einheit ist Kilogramm/Gramm oder Liter/Milliliter, in Einzelfällen auch die Stückzahl. Sofern ein Produkt in anderweitig angegebener Einheit in Verkehr gebracht wird, gibt es Umrechnungsvorgaben je nach spezifischer Dichte (vgl. etwa S. 56 für die Füllgröße von Ketchup, Senf, Mayonnaise u.a. Feinkost). Sofern nicht an eine Grenzfüllgröße angeknüpft werden konnte, z.B. bei Stückgütern, wurden andere

Kriterien herangezogen. Das genaue Prüfschema – bestehend aus Vorprüfung, Detailprüfung und Endkontrolle – wird in Kapitel 6 (Vorgehensweise) anhand der Abbildung 6-1 (S. 59) erläutert. Wenn die Ergebnisse nach Auswertung der Datenbanken nicht „robust“ erschienen, wurde eine Gesamtmarktprüfung anhand eines im Einzelnen erläuterten Rechenmodells durchgeführt (Abb. 6-2, S. 62 ff.). In einem letzten Prüfungsschritt fand – unabhängig davon, welches Schema/welche Methode nach Abb. 6-1 angewandt wurde – eine Endkontrolle statt, bestehend aus sechs im Einzelnen genannten Prüfungsschritten (u.a. „Vergleich der Ergebnisse mit der allgemeinen Verkehrsanschauung“); bei nicht zufriedenstellendem Ergebnis wurde die Bearbeitung wieder aufgenommen (S. 66). Schließlich lief der Katalog vor der Veröffentlichung und Anwendung im Jahr 2018 im Entwurfsstadium durch ein sog. Konsultationsverfahren, in dessen Rahmen Marktteilnehmer die Gelegenheit hatten, Stellung zu nehmen und „Eingaben“ abzugeben (Abb. 6-4, S. 67). Als letzten Schritt verglich die GVM die Auswirkungen der Vorgehensweise anhand des Katalogs mit den bisherigen Verpackungsmengen nach der VerpackV und stellte einen geringfügigen Anstieg der systembeteiligungspflichtigen Markmenge von Leichtverpackungen (LVP) um ■■■ % fest (Tab. 7-1, S. 68).

b.

Die dargestellte Methodik vermag die Kammer – auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus früheren Verfahren (namentlich zu den Aktenzeichen 7 A 157/23 und 7 A 162/23; vgl. dazu Urteile vom 11.02.2025, juris) – nachzuvollziehen (so auch VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2025 - 9 K 539/22 -, juris Rn. 289 ff.).

Dass der konkrete Vertriebsweg nicht Teil der Auswahlkriterien geworden ist, ist dabei ebenso nachvollziehbar. Denn der Vertriebsweg gibt nicht regelmäßig Aufschluss darüber, wo die maßgebliche Verpackung letztlich als Abfall anfällt. So spricht auch der Methodenbericht (S. 55) selbst von fehlender Erkennbarkeit für den Hersteller bei der Lieferung an Zwischenhändler. Insbesondere in den Fällen, in denen Hersteller ihre Produkte über Groß- bzw. Zwischenhändler vertreiben, wissen sie nicht, wo deren Verpackungen später als Abfall anfallen. Auch insofern begegnet es, wie oben bereits ausgeführt, keinen rechtlichen Bedenken, dass die Beklagte bei Abfassung des Katalogs vorgegeben hat, die Auswahlkriterien anhand der Sachgerechtigkeit, Eindeutigkeit und Umsetzbarkeit zu wählen, und damit zum Zwecke der Praktikabilität und Handhabbarkeit des Massengeschäfts als maßgebliches Abgrenzungskriterium die Grenzfüllgröße und gerade nicht die jeweilige Vertriebslinie herangezogen hat. Die Aufzählung des „besonderen Vertriebswegs“ noch in der Gesetzesbegründung zum VerpackG erfolgt im Übrigen nur exemplarisch und im Kontext eines Produktes, das in zwei unterschiedli-

chen Verpackungen vertrieben wird (vgl. Mehdorn, in: Klein/Mehdorn, VerpackG, Kommentar, § 26 Rn. 59), ohne die Beklagte hierauf bei Abfassung ihrer Verwaltungsvorschriften festzulegen.

Sofern die Klägerin behauptet, der Katalog entbehre einer validen Datengrundlage, vermag die Kammer dem nach den Erläuterungen im Methodenbericht und unter Berücksichtigung der bereits in den Verfahren 7 A 157/23 und 7 A 162/23 (vgl. dazu Urteile vom 11.02.2025, juris) gewonnenen Erkenntnisse nicht zu folgen. Allein der Umstand, dass die GVM im Rahmen ihrer umfangreichen Datengrundlage auch auf Studien zurückgreift, die teils durch private Auftraggeber finanziert worden sind, macht diese nicht weniger valide oder objektiv.

c.

Die von der Beklagten angenommenen Grenzfüllgrößen werden auch nicht durch den Vortrag der Klägerin in Frage gestellt, Verpackungen von Schmierfetten bzw. Schmierstoffen fielen bei einer Füllgröße bis 2 kg zu ■■■■■ % in Großgewerbe und Industrie als Abfall an. Das folgt bereits daraus, dass die von der Beklagten angenommene Grenzfüllgröße für Schmierstoffe (einschließlich Schmierfetten) bei 0,3 kg liegt. Dass bei Annahme einer (deutlich) höheren Grenzfüllgröße ein überwiegender Teil der Verpackungen nicht bei Anfallstellen i.S.d. § 3 Abs.11 VerpackG als Abfall anfällt, liegt auf der Hand.

Soweit die Beklagte im Produktblatt Nr. 13-020-0150 des Katalogs davon ausgeht, dass die Verpackung von Wischerblättern nicht systembeteiligungspflichtig ist, weil diese typischerweise bei Betrieben des Kfz-Handwerks als Abfall anfallen, die nach dem Mengenkriterium nicht unter § 3 Abs. 11 VerpackG (nunmehr § 3 Abs. 7 VerpackDG) fallen, zugleich aber im Hinblick auf die hier in Rede stehenden Prüfgegenstände annimmt, dass diese zumindest teilweise in Betrieben des Kfz-Handwerks als Abfall anfallen, die unter § 3 Abs. 11 VerpackG (nunmehr § 3 Abs. 7 VerpackDG) fallen, sieht die Kammer hierin – entgegen der Klägerin – keinen Widerspruch. Denn aus Abbildung 3-3 des Methodenberichts ergibt sich, dass unter dem Begriff „Kfz-Handwerk“ eine Reihe von unterschiedlichen Anfallstellen zusammengefasst wurden, etwa Kfz-Werkstätten, Reifendienste, Autowaschanlagen und Zweiradwerkstätten. Es leuchtet ohne Weiteres ein, dass diese unterschiedlichen Anfallstellen verschiedene Produkte unterschiedlich häufig verwenden. So dürften etwa Schmiermittel auch im Bereich des Zweiradhandwerks Verwendung finden, Wischerblätter aber gerade nicht.

Wenn die Klägerin außerdem moniert, aus Zf. 4.12.3 des Methodenberichts ergebe sich, dass bei der Erarbeitung des Katalogs die jeweilige Branche bzw. die jeweils ein-

gesetzte Technik nicht berücksichtigt worden sei, so führt auch dies nicht weiter. Die Klägerin übersieht bei ihrer Kritik, dass sich – ausweislich der unter dieser Ziffer im Methodenbericht aufgeführten Beispiele – die Frage der Branche bzw. Technik im dort genannten Sinne auf die *Herstellung* der (zu verpackenden) Waren bezieht, nicht aber auf ihren *Verbrauch* und damit den Anfallort der Verpackung als Abfall.

d.

Im Ergebnis unerheblich ist auch, dass ein Teil der Verpackungen gleich nach dem Kauf vor Ort – etwa beim Kfz-Fachhandel oder an einer Tankstelle – entleert wird. Entgegen der Auffassung der Beklagten fallen Verpackungen, auf die dies zutrifft, am Ort des Kaufes – also bspw. beim Kfz-Fachhandel oder bei der Tankstelle – als Abfall an und damit gerade nicht in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen (vgl. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2025 - 9 K 539/22 -, juris Rn. 129–142).

Zwar erscheint der Kammer das initiale Vorgehen der Beklagten insoweit problematisch, als diese den Anteil der unmittelbar nach dem Kauf vor Ort – etwa beim Kfz-Fachhandel oder an Tankstellen – entleerten Verpackungen nicht näher quantifiziert und berücksichtigt hatte. Auf eine Aufklärungsverfügung des Gerichts hin hat die Beklagte diesbezüglich jedoch durch die GVM eine ergänzende Untersuchung vornehmen lassen (vgl. Stellungnahmen der GVM vom 31.07.2026, Bl. 876 ff. und 890 ff. d. GA [Anlagen B 13 und B 14], sowie vom 27.08.2026, Bl. 935 ff. d. GA [Anlage B 15]). Hieraus ergibt sich, dass auch dann, wenn man die unmittelbar am Ort des Kaufes (vollständig) entleerten Verpackungen herausrechnet, die streitgegenständlichen Prüfgegenstände noch immer mehrheitlich bei unter § 3 Abs. 11 VerpackG (nunmehr § 3 Abs. 7 VerpackDG) fallenden Anfallstellen als Abfall anfallen, und zwar konkret für Additive bis einschließlich 1,5 Liter zu ■■■ % (vgl. Anlage B 14, S. 11, „Variante 2“), für Schmierstoffe bis einschließlich 0,3 kg zu ■■■ % (vgl. Anlage B 14, S. 13, „Variante 2“), für Bremsflüssigkeiten und Kühlerfrostschutzmittel bis einschließlich 1,5 Liter zu ■■■ % (vgl. Anlage B 14, S. 15, „Variante 2“), für Autopflegemittel bis einschließlich 7 Liter zu ■■■ % (vgl. Anlage B 14, S. 17, „Variante 2“), für Rostschutz- und Rostlösemittel bis einschließlich 9 Liter zu ■■■ % (vgl. Anlage B 14, S. ■■■, „Variante 2“) sowie für Verdünnungen und Lösemittel bis einschließlich 6 Liter zu ■■■ % (vgl. Anlage B 14, S. ■■■, „Variante 2“).

Die zur Ermittlung dieser Werte angewandte Methodik (vgl. Stellungnahme der GVM vom 31.07.2026 – Fragestellung 1, S. 5 ff.) ist aus Sicht der Kammer plausibel. Die GVM hat für die einzelnen Produktgruppen der Kfz-Betriebsmittel ermittelt, zu welchem Prozentsatz diese unmittelbar nach dem Kauf vor Ort – an Tankstellen, in Baumärkten,

Autofachmärkten etc. – entleert und dann zurückgegeben werden. Hierzu hat sie maßgeblich auf Befragungen von Kunden sowie Verkaufsstellenmitarbeitern zurückgegriffen. Zusätzlich hat sie Entsorgungsbehälter der Verkaufsstellen Sichtkontrollen unterzogen. Schließlich hat sie auch Verhaltensbeobachtungen durchgeführt, deren Ergebnisse sie allerdings selbst als nicht belastbar ansieht, weil sich insgesamt nur zwei Käufe von Kfz-Betriebsmitteln beobachten ließen. Die so ermittelten Ergebnisse hat sie darüber hinaus mit Annahmen zum typischen Nutzungsverhalten zusammengeführt, insbesondere bezogen auf die Frage, ob – ausgehend von der Größe des jeweiligen Gebindes – eine vollständige Entleerung vor Ort überhaupt realistisch ist. Im Ergebnis hat sie so ermittelt, dass zwischen ■■■ % (Bremsflüssigkeiten, Rostschutzmittel, Verdünnungen) und ■■■ % (Additive) der Verpackungen der hier in Rede stehenden Kfz-Betriebsmittel unmittelbar nach dem Kauf vor Ort entleert und sodann zurückgegeben werden. Den höchsten entsprechenden Wert für Kfz-Betriebsmittel ermittelte sie für den hier nicht streitgegenständlichen Bereich der Schmieröle (■■■ %).

Dabei gibt die GVM zwar selbst an, die Repräsentativität der Untersuchung sei insoweit eingeschränkt, als die Auswahl der untersuchten Verkaufsstellen und der befragten Kunden ad hoc vorgenommen worden sei und nicht nach dem Zufallsprinzip, die Befragungen fast ausschließlich in Rheinland-Pfalz und Hessen durchgeführt worden seien und zwar auch nur im zweiten und dritten Quartal des Kalenderjahres 2026, weshalb davon auszugehen sei, dass die Ergebnisse auf Verpackungen von Frostschutzmitteln nur im Analogieschluss anwendbar seien. Dies stellt die (hinreichende) Tragfähigkeit der Ergebnisse jedoch weder aus Sicht der GVM noch aus Sicht der Kammer in Frage. So ist zum einen – allgemein – die Bestimmung des typischerweise mehrheitlichen Anfallortes einer Verpackung als Abfall i.S.d. § 3 Abs. 7 VerpackDG stets notwendig mit gewissen statistischen Unsicherheiten verbunden. Das gilt sowohl mit Blick auf die zugrunde zu legenden Daten, die nie *alle* in der Praxis vorkommenden Anfallsituationen abbilden können, weil die Ermittlung solcher Daten praktisch gar nicht möglich wäre, als auch mit Blick auf die Tatsache, dass der Bestimmung naturgemäß ein Prognoseelement innewohnt. Diese Unsicherheitsfaktoren sind der gesetzlichen Konzeption der Systembeteiligungspflicht immanent und vom Gesetzgeber in Kauf genommen worden. Die Kammer folgt vor diesem Hintergrund auch nicht dem Argument der Klägerin, die von der GVM im Zuge der Erstellung des ergänzenden Gutachtens (Anlagen B 13 und B 14) vorgenommenen Befragungen seien angesichts der zu geringen Anzahl der befragten Personen nicht aussagekräftig, zumal es sich bei den Befragungen nur um eines von mehreren Elementen zur Erarbeitung des Gutachtens handelt.

Zum anderen sind – bezogen auf die konkret in Rede stehenden Produktgruppen – die Abstände zum (für einen *mehrheitlichen* Anfall) entscheidenden Wert von 50 % in allen

Fällen so groß, dass die Kammer davon ausgeht, dass die 50-Prozent-Marke selbst bei Unterstellung einer großzügig bemessenen Fehlertoleranz noch überschritten wird. Denn selbst wenn man für alle streitgegenständlichen Prüfgegenstände nicht den jeweils produktgruppenspezifischen Wert zwischen ■■■ % und ■■■ % (vgl. oben) zugrunde legt, sondern stets den Wert von ■■■ %, liegen die sich ergebenden Werte nach von der Kammer durchgeführten Kontrollberechnungen noch immer über der Grenze von 50 %. Vor diesem Hintergrund hält die Kammer auch den bzgl. Kühlerfrostschutzmitteln gezogenen Analogieschluss für vertretbar, zumal Kühlflüssigkeit nur bei kaltem Motor nachgefüllt werden darf (vgl. etwa <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/tipps-zum-tanken/kuehlmittel-motor/>, Abruf am 21.09.2026), was eine Entleerung im Rahmen eines Zwischenstopps etwa an einer Tankstelle erkennbar zur (seltenen) Ausnahme machen dürfte.

Diesen Ergebnissen ist die Klägerin auch nicht substantiiert entgegengetreten. Sie werden insbesondere nicht durchgreifend in Frage gestellt durch die GVÖ-Stellungnahmen aus den Jahren 2011, 2014 und 2016. Zum einen sind die dort verwendeten Daten schon älter als die erst im Laufe des Verfahrens erfolgten Erhebungen der GVM. Das im Laufe des Verfahrens erstellte Gutachten hat die Daten der GVÖ nur noch zu Vergleichszwecken hinzugezogen und sogar nicht mehr die historischen Daten zum Bezugsjahr 2018 (Bezugsjahr der erstmaligen Katalogerarbeitung), sondern möglichst aktuelle Zahlen zum Ansatz gebracht (vgl. Anlage B 14, S. 6). Vor allem aber werden in den GVÖ-Stellungnahmen sowohl andere Füllgrößen (bis 2 l/bis 6 l/bis 12 l/bis 30 l/bis 65 l) behandelt als auch, worauf die Beklagte zu Recht hinweist, in Bezug auf „Mineralölhandel“ und „sonstigen Handel“ nicht zwischen Anfallstellen im Sinne des § 3 Abs. 7 VerpackDG und die Systembeteiligungspflicht nicht auslösenden Anfallstellen (Großgewerbe, Industrie) differenziert, sodass von den obigen Ausführungen abweichende Ergebnisse diese nicht unplausibel werden lassen.

Zudem bilden die GVÖ-Gebindemitteilungen offenbar den direkten Vertrieb ab, nicht aber den Ort des Letztvertriebs. So liefert bspw. der Mineralölhandel laut dem GVÖ-Gutachten aus dem Jahr 2016 auch an Kfz-Werkstätten (vgl. Anlage 4.1, S. 10). Die dort – bei den Kfz-Werkstätten – anfallenden Verpackungen werden dort dem Mineralölhandel zugeordnet, in der eingereichten Stellungnahme der GVM (Anlage B 14) aber erkennbar den Kfz-Werkstätten selbst. Auch soweit die Klägerin darauf verweist, nach dem GVÖ-Gutachten aus dem Jahr 2016 habe der Anteil der Anfallstellen nach § 7 VerpackV an den über Tankstellen abgegebenen GVÖ-Gebinden schätzungsweise ■■■ % betragen (vgl. Anlage 4.1, S. 13), macht dies die o.g. Ergebnisse nicht unplausibel. Denn gemeint ist damit ersichtlich nicht, zu welchem Anteil Verpackungen einschlägiger Produkte an Tankstellen zurückgegeben werden. Vielmehr bezeichnet der

Begriff „über Tankstellen abgegeben“ die durch Tankstellen an Kunden verkauften Produkte, wie sich aus den weiteren Ausführungen im Gutachten ergibt. So ist dort einerseits von „von Tankstellen an das Kleingewerbe oder Privatpersonen abgegebenen Kfz-Schmieröl-Gebinde[n]“ die Rede (a.a.O., Hervorhebung durch die Kammer) und demgegenüber von Gebinden, die zur Tankstelle zurückgebracht werden, wenn es um die Entsorgung geht. Am deutlichsten wird die Unterscheidung, wenn es mit Blick auf den Wert von ■■■ % und dessen Aufteilung auf unterschiedliche Füllgrößenklassen heißt: „Für den Tankstellenabsatz [...] ergeben sich hieraus folgende Mengen“ (a.a.O., S. 14, Hervorhebung durch die Kammer).

Dasselbe gilt, soweit die Klägerin einwendet, es könne nicht nachvollzogen werden, weshalb von Schmierstoffen, soweit diese über den sonstigen technischen Fachhandel und Mineralölhändler vertrieben würden, nur ■■■ % der Verpackungen unter (nunmehr) § 3 Abs. 7 VerpackDG fielen (vgl. Anlage B 14, S. 13). Gemeint ist dort ersichtlich, dass von den über diese Kanäle vertriebenen Gebinden bis zur Grenzfüllgröße von 0,3 kg – das sind ■■■ % aller Gebinde bis zu dieser Größe – ■■■ % bei Anfallstellen im Sinne des § 3 Abs. 7 VerpackDG als Abfall anfallen. Diesbezüglich beschränkt sich die Klägerin darauf, die Richtigkeit dieser (und vergleichbarer) Angaben pauschal in Frage zu stellen.

Soweit die Klägerin schließlich einwendet, das ergänzende Gutachten (Anlagen B 13 und B 14) sei auch deshalb nicht belastbar, weil die vorgenommenen Sichtungen von Entsorgungsbehältern zu oberflächlich geblieben seien, handelt es sich hierbei um eine Behauptung ins Blaue hinein, die nicht geeignet ist, die Validität der Untersuchung in Zweifel zu ziehen. Das gilt umso mehr, als überhaupt nur in ■■■ % der Entsorgungsbehälter mindestens eine Verpackung von Kfz-Betriebsmitteln gefunden wurde, wovon es sich wiederum in ■■■ % der Fälle ■■■ um – hier nicht streitgegenständliche – Verpackungen von Motoröl handelte. Selbst wenn man also auch hier – trotz des insoweit unsubstantiierten Vortrags – zugunsten der Klägerin von einem gewissen Messfehler ausgehen wollte, wäre dieser erkennbar nicht geeignet, das Gesamtergebnis in Frage zu stellen.

e.

Wenn die Klägerin schließlich geltend macht, die Nichtvorlage der dem Katalog zugrundeliegenden Daten verstoße gegen § 99 VwGO und damit im Ergebnis gegen Art. 19 Abs. 4 GG bzw. das Recht auf ein faires Verfahren, wobei das Gericht zugleich die ihm aus § 86 VwGO obliegende Pflicht zur hinreichenden Aufklärung des Sachverhalts verletze, folgt die Kammer dem nicht. Ein Verstoß der Beklagten gegen § 99

VwGO wegen der Nichtvorlage der dem Katalog zugrundeliegenden Daten, Studien und Gutachten liegt nicht vor. Ebenso wenig hat die Kammer das Recht der Klägerin auf Akteneinsicht gemäß § 100 VwGO verletzt. Das gilt auch für das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG. Die Beklagte hat schriftsätzlich erklärt, über die von der Klägerin begehrten weiteren Unterlagen selbst nicht zu verfügen. Von einer Verweigerung der Aktenübersendung ist auch deshalb nicht auszugehen, weil die Beklagte nachvollziehbar erläutert hat, dass sie zur Erarbeitung des Katalogs der GVM den entsprechenden Auftrag erteilt und kein Einsichtsrecht in die dieser zur Verfügung stehenden Datenbanken hat. Überdies kann das Gericht die Erfüllung des Auskunfts- bzw. Vorlagebegehrens aus § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO weder erzwingen noch gegenüber einem nicht verfahrensbeteiligten Dritten durchsetzen. Eine rechtswidrige Weigerung kann allenfalls im Wege der Beweismwürdigung nachteilige Berücksichtigung finden (vgl. Posser, in: BeckOK VwGO, 78. Ed. 01.10.2025, VwGO § 99 Rn. 17, beck-online). Solange und soweit die Kammer jedoch davon überzeugt ist, dass ihr sämtliche Vorgänge über die die Beklagte verfügt, auch zugänglich gemacht worden sind, ist kein Raum für eine Beweislastentscheidung. Soweit die Kammer im Rahmen ihrer Amtsermittlung Bedarf zu weiterer Aufklärung gesehen hat, ist sie diesem durch Befragung des sachverständigen Zeugen [REDACTED] nachgegangen. Anhaltspunkte dafür, dass die Datengrundlagen des Katalogs der Beklagten unrichtig oder gar manipuliert sind, hat die Klägerin nicht substantiiert vorgebracht. Insofern obläge es der Klägerin selbst, sofern sie als Adressatin eines sie belastenden Bescheids der Meinung ist, dieser beruhe auf einer unzutreffenden Datengrundlage, alle ihr zumutbaren Schritte zu unternehmen, um den aus ihrer Sicht bestehenden Anspruch auf Datenzugang bei einem Dritten geltend zu machen und ihm gegenüber gerichtlich durchzusetzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 02.02.2023 - 3 C 14.21 -, juris Rn. 46).

7.

Kein anderes Ergebnis folgt aus dem Vortrag der Klägerin, die Füllgüter der in Rede stehenden Verpackungen seien schadstoffhaltig.

Nach § 11 Nr. 3 VerpackDG gelten die §§ 7–10 VerpackDG (u.a.: Systembeteiligungspflicht, § 7 VerpackDG) nicht für Hersteller von Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Schadstoffhaltige Füllgüter sind nach § 3 Abs. 5 VerpackDG die in Anlage 1 (zu § 3 Nr. 4 VerpackDG) näher bestimmten Füllgüter. Hierzu zählen – nur hierauf hat die Klägerin im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens verwiesen – Öle, flüssige Brennstoffe und sonstige ölbürtige Produkte, die als Abfall unter die Abfallschlüssel 12 01 06, 12 01 07, 12 01 10, 16 01 13 oder 16 01 14 oder unter Kapitel 13 der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung fallen würden.

a.

Soweit die Klägerin mit Blick auf den Inhalt der Prüfgegenstände zu Zf. 1) und 13) des Tenors des streitgegenständlichen Bescheids behauptet, es handle sich um ölbürtige Produkte und als Abfall jeweils um ein Altöl, das entweder dem Abfallschlüssel 13 02 06 oder 13 07 03 zuzuordnen wäre, so hat sie dies nicht weiter belegt. Insbesondere steht dies im direkten Gegensatz zu den Sicherheitsdatenblättern der betroffenen Produkte, die die Klägerin auf ihrer Webseite veröffentlicht hat. Hiernach unterfällt der Inhalt der Prüfgegenstände den Abfallschlüsseln 07 01 04 bzw. 07 07 04.

Entsprechendes gilt mit Blick auf die Schmierstoffe unter den Zf. 9), 20), 23) und 24) des Einordnungsbescheids, die nach Vortrag der Klägerin ölbürtig sind und als Abfall dem Abfallschlüssel 13 08 99 unterfallen würden. In den zugehörigen Sicherheitsblättern ist dagegen angegeben, dass die Produkte den Abfallschlüsseln 12 01 12 (betrifft Zf. 9 und 20) bzw. 16 05 04 bzw. 07 06 99/20 01 26 unterfallen.

b.

Soweit die Klägerin im Übrigen meint, es genüge für die Einschlägigkeit der Anlage 1 zu § 3 Nr. 4 VerpackDG bereits, dass ein Produkt als Abfall unter die dort genannten Abfallschlüssel falle, folgt die Kammer dem nicht. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Norm verlangt die Vorschrift zwei Tatbestandsmerkmale. Es muss sich also sowohl um ein Öl, einen flüssigen Brennstoff oder ein sonstiges ölbürtiges Produkt handeln, als auch müsste es als Abfall unter einen der in der Norm genannten Abfallschlüssel fallen. Die Kammer sieht weder Veranlassung noch Spielraum, sich über diesen Wortlaut hinwegzusetzen. In der Konsequenz mag damit zwar der Anwendungsbereich der Norm insoweit eingeschränkt sein, als, wie die Klägerin behauptet, unter die Abfallschlüssel 16 01 13 und 16 01 14 fallende Produkte in der Regel nicht zugleich das erste Tatbestandsmerkmal erfüllen. Dies ist indes direkte Folge der gesetzgeberischen Entscheidung, die Norm so zu fassen, wie sie vorliegt. Sollte der Anwendungsbereich damit zu eng sein, um alle sachlich gerechtfertigten Ausnahmen von der Systembeteiligungspflicht wegen Schadstoffhaltigkeit zu erfassen, wäre es am Gesetzgeber, die Norm weiter zu fassen. Dass dies von vornherein beabsichtigt war und der Wortlaut nur versehentlich zu eng geraten ist, lässt sich der Gesetzesbegründung nicht, jedenfalls nicht hinreichend eindeutig entnehmen (vgl. zum VerpackG BT-Drs. 18/11274, S. 83, 136; die Gesetzesbegründung zum VerpackDG verweist insoweit nur auf das VerpackG, BT-Drs. 21/5346, S. 146). Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung zum VerpackG (BT-Drs. 18/11274, S. 136) ausdrücklich, die Liste der schadstoffhaltigen Füllgüter würde – durch Hinzufügen der Nr. 4 der Anlage 2 – um bestimmte Öle, flüs-

sige Brennstoffe und sonstige ölbürtige Produkte erweitert, für die bereits gesonderte Rücknahmesysteme der Hersteller existieren. Daraus lässt sich aber nicht der Umkehrschluss ziehen, dass der Tatbestand *alle* Produkte umfassen soll, für deren Verpackungen faktisch solche Rücknahmesysteme bestehen bzw. (zum Erlasszeitpunkt) bestanden. Soweit die Klägerin auf Literaturstimmen hinweist, die die Ölbürtigkeit für irrelevant halten und allein die zweite Tatbestandsvoraussetzung ausreichen lassen (vgl. in Klein, in: Klein/Mehdorn, VerpackG, Kommentar, § 3 Rn. 89 f.; Konzak/Körner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 92. EL Februar 2020, § 3 Rn. 71 f.), folgt die Kammer diesen aus den genannten Gründen nicht.

Wenn die Klägerin darüber hinaus darauf verweist, die Annahme einer Zweistufigkeit habe die widersinnige Konsequenz, dass aufgrund des Wortlauts „flüssige Brennstoffe“ in Anlage 1 zu § 3 Nr. 4 VerpackDG alle nichtflüssigen bzw. festen und pastösen Brennstoffe, wie z.B. Brenngele oder Esbit, keine schadstoffhaltigen Füllgüter im Sinne des VerpackDG darstellen würden, obgleich sie einem Abfallschlüssel des Kapitel 13 der AVV unterfallen, dann spricht dies gerade für die oben genannte Auslegung der Kammer. Denn während noch ansatzweise plausibel erscheint, anzunehmen, der Gesetzgeber habe schlicht übersehen, dass den Abfallschlüsseln 16 01 13 und 16 01 14 unterfallende Produkte regelmäßig nicht ölbürtig sind, lässt sich kaum ernsthaft davon ausgehen, er habe im Tatbestand der Norm ausdrücklich (nur) *flüssige* Brennstoffe genannt, aber eigentlich alle Arten von Brennstoffen gemeint. Vielmehr untermauert dieser Befund die Annahme, dass der Gesetzgeber gerade nur ganz bestimmte schadstoffhaltige Produkte erfassen wollte.

B.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Rückgängigmachung bzw. Löschung der Veröffentlichung des Feststellungsbescheides von der Internetseite der Beklagten. Die Beklagte war berechtigt, die Einordnungsentscheidung als Allgemeinverfügung (1.) auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen (2.; vgl. insgesamt dazu wiederum bereits Urteile der Kammer vom 11.02.2025 - 7 A 157/23 -, juris Rn. 87 ff., und - 7 A 162/23 -, juris Rn. 74 ff., sowie VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28.11.2025 - 9 K 539/22 -, juris Rn. 75 f., 383 ff.).

1.

Bei der mit Feststellungsbescheid getroffenen Einordnungsentscheidung der Beklagten handelt es sich um eine sachbezogene Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG (vgl. auch VG Trier, Urteil vom 22.06.2022 - 9 K 391/22.TR -, juris Rn. 25, sowie Wüstenberg, Die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen, LMUR

2020, 142). Die sachbezogene Allgemeinverfügung regelt die öffentlich-rechtlichen Eigenschaften einer Sache, wobei nicht erforderlich ist, dass es sich um eine öffentliche Sache handelt. Durch § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG wird klargestellt, dass der für eine Einordnung als Verwaltungsakt erforderliche Einzelfallcharakter im Sinne eines konkreten Sachverhalts auch durch die Bezugnahme auf eine bestimmte Sache hergestellt werden kann. Die sachbezogene Allgemeinverfügung richtet sich also nicht unmittelbar an eine Person, sondern bezieht sich auf eine Sache, dies jedoch mit Blick auf Rechte und Pflichten von Personen, die mit der Sache in Berührung kommen (vgl. von Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK VwVfG 72. Ed. 01.07.2026, VwVfG § 35 Rn. 262, beck-online). Die rechtserhebliche öffentlich-rechtliche Eigenschaft ist vorliegend die Systembeteiligungspflicht.

Entgegen der Auffassung der Klägerin durfte die Beklagte die Systembeteiligungspflicht des Prüfgegenstandes auch in der Rechtsform der Allgemeinverfügung feststellen. Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG entscheidet die Beklagte auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig. Mit der Verwendung des Begriffs „Verwaltungsakt“ hat der Gesetzgeber an die Legaldefinition des § 35 VwVfG angeknüpft. Damit kann sowohl ein Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG als auch ein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG als sachbezogene Entscheidung ergehen. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber die Handlungsform der Allgemeinverfügung beim Erlass von auf § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestützten Verwaltungsakten ausschließen wollte, ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien nicht. Soweit es darin heißt, durch die in § 26 VerpackG geregelte Befugnis könne die Beklagte „zukünftig konkrete Auslegungsfragen zum VerpackG, zum Beispiel über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig, *im Einzelfall* bundeseinheitlich klären“ (BT-Drs. 18/11274, S. 54, Hervorhebung durch die Kammer,) hat der Gesetzgeber damit eine Beschränkung auf (personenbezogene) Verwaltungsakte als konkret-individuelle Regelungen gerade nicht vorgenommen. Denn auch die Allgemeinverfügung ist qua Gesetz ausdrücklich als eine einzelfallbezogene Entscheidung definiert (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.10.2018 - 7 C 22.16 -, juris Rn.14 m.w.N.; Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023 § 35 Rn. 314 f.).

Auch das Antragserfordernis steht der Einordnung als Allgemeinverfügung nicht entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.06.2009 - 6 C 21.08 -, juris Rn. 15).

2.

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

Nach § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG darf eine Allgemeinverfügung auch dann öffentlich bekannt gegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist. Nach der Gesetzesbegründung liegt Untunlichkeit vor, wenn der Kreis der Betroffenen nicht von vornherein feststellbar ist, oder bei sogenannten adressatenlosen Verwaltungsakten (vgl. BT-Drs. 7/910, S. 62). Der Grund für die öffentliche Bekanntgabe muss sich damit aus der Schwierigkeit oder Unmöglichkeit einer Einzelbekanntgabe ergeben; maßgeblich sind jeweils die Verhältnisse des Einzelfalls. Die Einzelbekanntgabe darf erst dann aufgegeben werden, wenn der Adressatenkreis so groß ist, dass er, bezogen auf Zeit und Zweck der Regelung, vernünftigerweise nicht mehr angesprochen werden kann (vgl. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 154).

Vorliegend hat die Klägerin zwar den Antrag auf Einordnung der zur Prüfung gestellten Verpackungen bei der Beklagten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG gestellt. Allerdings hat die Entscheidung der Beklagten zur Systembeteiligungspflicht als öffentlich-rechtliche Eigenschaft – wie unter 1. ausgeführt – nicht nur Auswirkungen für die Klägerin als Herstellerin, sondern vielmehr für sämtliche mit dem jeweiligen Prüfgegenstand befasste Personen. Aufgrund der jeweils nicht im Einzelnen vorhersehbaren Vertriebs- und Entsorgungswege der zahlreichen Prüfgegenstände ist der von der sachbezogenen Allgemeinverfügung betroffene Personenkreis nicht von vornherein feststellbar. Von einer Untunlichkeit im Sinne des § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG ist mithin auszugehen, die öffentliche Bekanntgabe ist somit zulässig. Dass der Feststellungsbescheid der antragstellenden Klägerin zugleich individuell bekannt gegeben worden ist, steht der Annahme der Untunlichkeit im Übrigen nicht entgegen. Denn der der Behörde eingeräumte Ermessensspielraum eröffnet auch eine Kombination aus öffentlicher und individueller Bekanntgabe (vgl. Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, 72. Ed. 01.07.2026, VwVfG § 41 Rn. 90, beck-online, m.w.N.).

Die öffentliche Bekanntgabe schließt die Bekanntgabe im Internet mit ein. Der Wortlaut des § 41 Abs. 4 VwVfG „ortsübliche Bekanntmachung“ schließt dies nicht aus. Was für die jeweilige Behörde in diesem Sinne üblich ist, richtet sich nach dem maßgeblichen Organisationsrecht. Verwaltungsakte überregionaler Behörden bei fehlendem örtlichen Bezug der Regelung sind nach den für diese Behörden geltenden üblichen Bestimmungen bekannt zu geben sind. Fehlen entsprechende Bestimmungen, kann auf die Veröffentlichungspraxis der Behörde abgestellt werden, die den Verwaltungsakt erlassen hat

(vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19.01.2010 - 13 A 841/09 -, juris Rn. 11 m.w.N.). Da konkrete Regelungen zur „ortsüblichen Bekanntmachungspraxis“ der Beklagten fehlen, sind hier die Gepflogenheiten der Beklagten maßgeblich. Die Beklagte als nur für einen Teilbereich ihrer zahlreichen Aufgaben mit Hoheitsgewalt Beliehene (vgl. § 26 VerpackG) ist vom Gesetzgeber in § 26 Abs. 2 Nr. 7 VerpackG dazu verpflichtet worden, die nach diesem Gesetz Verpflichteten und die Öffentlichkeit in ihrem Aufgabenbereich in sachbezogenem und angemessenem Umfang, insbesondere über Entscheidungen nach Absatz 1 Nr. 23 bis 26, zu informieren. Dieser Informationspflicht kommt die Beklagte regelmäßig über ihre Internetseite nach, wo sie nicht nur ihren Katalog, Themenpapier, FAQ-Listen, sondern eben auch über die von ihr getroffenen Einordnungsentscheidungen informiert. Der Gesetzgeber hat der Beklagten damit einen großen Spielraum hinsichtlich der von ihr unternommenen Informationstätigkeit eingeräumt (vgl. Ludwig, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 26 VerpackG Rn. 93). Insofern entspricht es der üblichen Veröffentlichungspraxis der Beklagten, ihre Einordnungsentscheidungen auch im Internet bekanntzumachen.

C.

Auch der Hilfsantrag bleibt ohne Erfolg.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Schwärzung ihrer sämtlichen Namens- und Firmenfragmente im veröffentlichten Feststellungsbescheid und damit auf Unterlassung der Veröffentlichung etwaiger firmenspezifischer Daten aus § 1004 BGB analog i.V.m. dem von ihr geltend gemachten Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass das für natürliche Personen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung juristischen Personen – wie der Klägerin als GmbH – über Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG zwar grundsätzlich einen Grundrechtsschutz vor Gefährdungen, die von staatlichen informationellen Maßnahmen ausgehen, gewährleisten kann. Allerdings ist dabei entsprechend dem Tätigkeitskreis der juristischen Person in erster Linie auf ihre wirtschaftliche Tätigkeit abzustellen. Die informationelle Maßnahme muss die betroffene juristische Person einer Gefährdung hinsichtlich ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen. Maßgeblich kommt es insoweit insbesondere auf die Bedeutung der betroffenen Information für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.6.2007 - 1 BvR 1550/03 -, juris Rn. 150 ff. und 155 ff., m.w.N.). Dass die hier im Feststellungsbescheid veröffentlichten Daten der Klägerin sie gerade in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit betreffen, ist aus Sicht der Kammer nicht hin-

reichend dargelegt. Es ist nicht ersichtlich, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind.

Soweit die Klägerin weiter ausführt, durch die Veröffentlichung ihres Namens im Feststellungsbescheid werde in der Öffentlichkeit der unzutreffende Eindruck erweckt, sie komme ihrer Systembeteiligungspflicht nicht nach, was eine nachteilige Wettbewerbsposition zur Folge habe und eine „Prangerwirkung“ erzeuge, bleibt ihre Behauptung pauschal und ohne Nachweis. So ist zunächst festzuhalten, dass, *selbst wenn* durch die Veröffentlichung in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt werden sollte, die Klägerin komme ihrer Systembeteiligungspflicht (bezogen auf die hier in Rede stehenden Prüfgegenstände) nicht nach, dieser Eindruck gerade nicht unzutreffend wäre, nachdem die Klägerin der Systembeteiligungspflicht ja tatsächlich nicht nachkommt. Unabhängig davon kann die Kammer aber auch nicht im Ansatz erkennen, dass ein solcher Eindruck entsteht, erst recht keine „Prangerwirkung“ mit einem negativen Wettbewerbseffekt. Die Beklagte veröffentlicht alle Einordnungsentscheidungen, die sich sämtlich auf (vermeintliche oder tatsächliche) Zweifelsfälle beziehen, in denen aber keinerlei Feststellungen zu einer (vermeintlichen oder tatsächlichen) Verletzungen der Systembeteiligungspflicht enthalten sind.

Mit der Veröffentlichung der Einordnungsentscheidung kommt die Beklagte vielmehr ihrer nach § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VerpackG obliegenden Aufgabe nach, die nach dem VerpackG Verpflichteten sowie die Öffentlichkeit zu informieren.

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

D.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

Die Zulassung der Berufung erfolgt gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Rechtssache kommt grundsätzliche Bedeutung zu. Dies ist der Fall, wenn eine Rechtssache eine höchstrichterlich oder obergerichtlich bislang noch nicht beantwortete rechtliche oder tatsächliche Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, die im Rechtsmittelverfahren entscheidungserheblich ist und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Weiterentwicklung des Rechts einer fallübergreifenden Klärung in einem Berufungsverfahren bedarf (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 01.07.2025 - 4 LA 111/22 -, juris Rn. 15; Seibert, in: NK-VwGO, 6. Aufl. 2025, VwGO § 124 Rn. 127, beck-online). Zwar ist aus Sicht der Kammer die Frage der Rechtmäßigkeit der von der Beklagten angelegten abstrakt-typisierenden Betrachtungsweise durch den Erlass des VerpackDG und insbesondere die diesbezügliche Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88) inzwischen hinreichend geklärt (vgl. ausführlich oben). Inwieweit hierbei jedoch die Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen rechtmäßig ist, harret noch obergerichtlicher Überprüfung.

Rechtsmittelbelehrung

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

Verwaltungsgericht Osnabrück,
Hakenstraße 15,
49074 Osnabrück,

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

Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht,
Uelzener Str. 40,
21335 Lüneburg,

einzureichen.

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

Hinweis:

Näheres zum Kreis der vertretungsberechtigten Personen und zu den Anforderungen an die Begründung des Zulassungsantrags entnehmen Sie bitte §§ 67, 124, 124 a VwGO. Ab dem 01.01.2022 müssen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vorbereitende

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

