

Sachgebiet:

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

KrW-/AbfG § 21

VerpackV 1998 § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1

VerpackV 2008 § 6 Abs. 1; § 10 Abs. 1, 4 und 5

ElektroG § 3 Abs. 14

BattG § 2 Abs. 16

Titelzeile:

Verpackungsrechtliche Verantwortung bei Eigenmarken des Handels

Stichworte:

Vollständigkeitserklärung; Verkaufsverpackung; Eigenmarke; Erstinverkehrbringer; Inverkehrbringen; Abfüller; Handelsunternehmen; Systembeteiligung; Verursacherprinzip.

Leitsatz:

Werden Verkaufsverpackungen für ein Handelsunternehmen unter Verwendung seiner Eigenmarke und ohne Hinweis auf den Abfüller in den Verkehr gebracht, muss sich das Handelsunternehmen dies zurechnen lassen. In einem solchen Fall ist nicht der Abfüller, sondern das Handelsunternehmen Erstinverkehrbringer und damit verpflichtet, sich für die Verkaufsverpackungen an einem Rücknahmesystem zu beteiligen und eine Vollständigkeitserklärung abzugeben.

Urteil des 7. Senats vom 30. September 2015 - BVerwG 7 C 11.14

I. VG Düsseldorf vom 24. Februar 2012

Az: VG 17 K 6881/11 Düsseldorf

II. OVG Münster vom 20. März 2014

Az: OVG 20 A 931/12



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 11.14
OVG 20 A 931/12

Verkündet
am 30. September 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. September 2015
durch die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp als Vorsitzende,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller und Dr. Schemmer

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Nordrhein-Westfalen vom 20. März 2014 wird aufgehoben.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Düsseldorf vom 24. Februar 2012 wird zu-
rückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungs- und des Re-
visionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Aufforderung, eine Vollständigkeitserklärung für Verkaufsverpackungen abzugeben.
- 2 Die Klägerin ist ein im norddeutschen Raum tätiges Großhandelsunternehmen für Bäckerei- und Konditoreibedarf. Neben Produkten für die gewerbliche Weiterverarbeitung vertreibt sie unter der Eigenmarke "B." auch Kaffee, Sahne, Marmelade und ähnliche Handelswaren, die private Endverbraucher in Bäckereien und Konditoreien erwerben können. Die Verkaufsverpackungen tragen einen Hinweis auf die "B. Marken und Service eG, ... B.". Diese ist Marken-

rechtsinhaberin, produziert und vertreibt aber selbst weder Waren noch Verkaufsverpackungen.

- 3 Mit Ordnungsverfügung vom 31. Oktober 2011 forderte die Beklagte die Klägerin auf, eine Vollständigkeitserklärung für das Kalenderjahr 2010 mit den Angaben gemäß § 10 Abs. 2 VerpackV 2008 abzugeben und diese bei Überschreiten der Mengenschwellen bei der örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammer zu hinterlegen.

- 4 Das Verwaltungsgericht Düsseldorf wies die hiergegen gerichtete Klage mit Urteil vom 24. Februar 2012 ab. Auf die Berufung der Klägerin änderte das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 20. März 2014 das Urteil des Verwaltungsgerichts und hob die Ordnungsverfügung auf. Zur Begründung führte es aus: Eine Vollständigkeitserklärung müsse nach § 10 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 VerpackV 2008 nur abgeben, wer befüllte Verkaufsverpackungen erstmals in den Verkehr bringe. Erstinverkehrbringer sei derjenige, welcher die Verbindung zwischen Verkaufsverpackung und (Verkaufs-)Ware hergestellt und die befüllte Verkaufsverpackung aus der Hand gegeben habe in dem Sinne, dass ein anderer den Gewahrsam oder unmittelbaren Besitz oder die Verfügungsgewalt erlangt habe. Ausgehend hiervon sei die Klägerin nicht Erstinverkehrbringerin. Sie fülle keine Waren in Verkaufsverpackungen, sondern beziehe lediglich befüllte Verkaufsverpackungen von anderen Abfüllern. Den Materialien zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung lasse sich nicht entnehmen, dass der Ordnungsgeber im Hinblick auf Eigenmarken den Handel als systembeteiligungspflichtig angesehen habe. Wenn der Abfüller auf der Verkaufsverpackung nicht genannt sei, erschwere dies zwar den Vollzug der Verpackungsverordnung; es könne aber derjenige, der das Produkt an den privaten Endverbraucher abgebe, oder der Markenrechtsinhaber um Auskunft hinsichtlich des Abfüllers ersucht werden. Im Übrigen erscheine auch die Festlegung, dass der Handel für seine Eigenmarken systembeteiligungspflichtig sei, nur auf den ersten Blick eindeutig; formal sei die Klägerin nicht Markenrechtsinhaberin.

- 5 Die Beklagte rügt mit ihrer Revision eine Verletzung materiellen Rechts. Unter den in § 10 Abs. 4 VerpackV 2008 genannten Voraussetzungen sei nicht nur der Erstinverkehrbringer, sondern jeder, der Verkaufsverpackungen nach § 6 VerpackV 2008 in Verkehr bringe, verpflichtet, eine Vollständigkeitserklärung abzugeben. Unabhängig hiervon sei die Klägerin Erstinverkehrbringerin der unter ihrer Eigenmarke vertriebenen Produkte. Ausgehend von der Zielsetzung der Verpackungsverordnung müsse Erstinverkehrbringer sein, wer Einfluss auf Qualität und Quantität der Verpackung nehme. Bei seinen Eigenmarken sei dies das Handelsunternehmen.
- 6 Die Beklagte beantragt,
- unter Abänderung des angefochtenen Urteils des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 20. März 2014 die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 24. Februar 2012 zurückzuweisen.
- 7 Die Klägerin beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 8 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.
- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich an dem Verfahren. Nach seiner Auffassung ist Erstinverkehrbringer von Eigenmarken des Handels nicht der Abfüllbetrieb, sondern das Handelsunternehmen. Das Oberverwaltungsgericht stelle ausschließlich auf den technischen Vorgang des Abfüllens und anschließenden Aus-der-Hand-Gebens ab, ohne ausreichend zu berücksichtigen, wer diesen Vorgang maßgeblich steuere und nach außen als Verursacher auftrete. Nach dem Prinzip der Produktverantwortung solle derjenige, der über das "Ob" des Inverkehrbringens und das "Wie" der Verpackungsgestaltung entscheide, die Kosten für die Entsorgung übernehmen.

II

- 10 Die Revision der Beklagten ist begründet. Das Urteil beruht auf einer Verletzung von § 10 Abs. 1 und Abs. 4 der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379 - Verpackungsverordnung - VerpackV 1998) i.d.F. der Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 2. April 2008 (BGBl. I S. 531 - VerpackV 2008). Das Oberverwaltungsgericht hat den Begriff des erstmaligen Inverkehrbringens in einer mit diesen Vorschriften nicht vereinbaren Weise ausgelegt. Auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts kann der Senat in der Sache selbst entscheiden; die angefochtene Verfügung erweist sich als rechtmäßig (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).
- 11 1. Wer Verkaufsverpackungen nach § 6 VerpackV 2008 in Verkehr bringt, ist verpflichtet, jährlich für sämtliche von ihm mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen, die er im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in den Verkehr gebracht hat, eine näher bezeichnete Vollständigkeitserklärung abzugeben und nach § 10 Abs. 5 VerpackV 2008 zu hinterlegen (§ 10 Abs. 1 VerpackV 2008). Ziel dieser Regelung ist es, Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen dazu anzuhalten, ihren Beteiligungspflichten an Systemen zur flächendeckenden Rücknahme von Verkaufsverpackungen nach § 6 Abs. 1 VerpackV 2008 vollständig und korrekt nachzukommen (BR-Drs. 800/07 S. 38). Verpflichtet sind, nicht anders als bei der Systembeteiligung nach § 6 Abs. 1 VerpackV 2008, die sogenannten Erstinverkehrbringer, d.h. diejenigen Hersteller und Vertreiber, die befüllte Verkaufsverpackungen erstmals in den Verkehr bringen. § 10 Abs. 4 VerpackV 2008 macht die Pflicht, eine Vollständigkeitserklärung abzugeben, zusätzlich davon abhängig, dass die Mengen der Verkaufsverpackungen eine der materialartbezogenen Schwellen überschreiten (§ 10 Abs. 4 Satz 1 VerpackV 2008) oder die Behörde die Abgabe einer Vollständigkeitserklärung verlangt (§ 10 Abs. 4 Satz 2 VerpackV 2008).
- 12 Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, Erstinverkehrbringer könne nur sein, wer die Verbindung zwischen Verkaufsverpackung und Ware herstellt und die befüllte Verkaufsverpackung in dem Sinne aus der Hand gibt, dass ein an-

derer den Gewahrsam oder unmittelbaren Besitz oder die Verfügungsgewalt erlangt. Ein Handelsunternehmen, das nicht selbst Waren in Verkaufsverpackungen fülle, sondern lediglich mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen von anderen beziehe, könne nicht Erstinverkehrbringer sein. Dieses Verständnis des erstmaligen Inverkehrbringens ist zu eng. Im Regelfall ist zwar bereits der Abfüller Erstinverkehrbringer (BR-Drs. 800/07 S. 31); werden aber Verkaufsverpackungen für ein Handelsunternehmen unter Verwendung seiner Eigenmarke und ohne Hinweis auf den Abfüller in den Verkehr gebracht, muss sich das Handelsunternehmen dies zurechnen lassen. In einem solchen Fall ist nicht der Abfüller, sondern das Handelsunternehmen Erstinverkehrbringer und damit verpflichtet, sich für die Verkaufsverpackungen an einem Rücknahmesystem zu beteiligen und eine Vollständigkeitserklärung abzugeben (so auch Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall, Mitteilung 37, Stand Dezember 2009 mit Klarstellungen von März 2012, S. 7; Rummler/Seitel, AbfallR 2008, 129 <132>; Fischer, AbfallR 2008, 191 <193 f.>; Hendlner/Belz, GewArch 2009, 5 <7>; Wagershauser/Massenberg, AbfallR 2010, 10 <11>; Bleicher, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 6 VerpackV Rn. 6, § 10 VerpackV Rn. 6; Roder, VerpackV, 2009, § 6 Rn. 12; a.A.: Flanderka/Stroetmann, VerpackV, 3. Aufl. 2009, § 6 Rn. 9; Pauly, AbfallR 2008, 46 <48>). Davon ist bei Erlass der Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung auch der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Bundesrates unwidersprochen ausgegangen (BR-Drs. 800/1/07 S. 15).

- 13 a) Der Begriff des Inverkehrbringens ist weder in der Verpackungsverordnung noch im Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705), auf dessen Grundlage die Verpackungsverordnung erlassen wurde, oder im Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) definiert. Nach § 10 Abs. 1 VerpackV 2008 hat der Pflichtige die Vollständigkeitserklärung für "von ihm mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen" abzugeben. Das legt unabhängig vom Begriff des erstmaligen Inverkehrbringens nahe, den Abfüller und nicht das Handelsunternehmen als pflich-

tig anzusehen. Der Wortlaut des § 10 Abs. 1 und Abs. 4 VerpackV 2008 ist aber dafür offen, einem Handelsunternehmen sowohl das Befüllen von Verkaufsverpackungen als auch deren Inverkehrbringen durch ein anderes Unternehmen zuzurechnen. Das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz - ElektroG) vom 16. März 2005 (BGBl. I S. 762) und das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (Batteriegelgesetz - BattG) vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1582) lassen für ein Inverkehrbringen nicht jede Abgabe an ein anderes Unternehmen genügen; sie verlangen eine Abgabe an "Dritte" (§ 3 Abs. 14 ElektroG, § 2 Abs. 16 Satz 1 BattG). War der Vorbesitzer als "verlängerte Werkbank" des neuen unmittelbaren Besitzers tätig, steht der Besitzübergang also bei wertender Betrachtung einer unternehmensinternen Weitergabe gleich, ist der neue unmittelbare Besitzer im Verhältnis zum Vorbesitzer nicht "Dritter" (vgl. § 2 Abs. 16 Satz 4 BattG). Dass das Erfordernis einer Abgabe an "Dritte" Besonderheiten von Elektro- oder Elektronikgeräten oder Batterien geschuldet sein könnte, ist nicht ersichtlich. Es ist Ausdruck eines dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht generell zugrunde liegenden Verständnisses des Begriffs des erstmaligen Inverkehrbringens, das auch wertende Gesichtspunkte berücksichtigt.

- 14 Ein Handelsunternehmen ist im Verhältnis zum Abfüller nur "Dritter", wenn ihm das Befüllen der Verkaufsverpackungen und deren Auslieferung nicht zuzurechnen sind. Eine solche Zurechnung ist nicht nur unter den engen Voraussetzungen der Besitzdienerschaft (§ 855 BGB) geboten. Die zivilrechtlichen Besitzverhältnisse können für den abfallrechtlichen Begriff des Inverkehrbringens nicht allein maßgebend sein (zu den Unterschieden zwischen dem zivil- und dem abfallrechtlichen Besitzbegriff vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1983 - 7 C 45.80 - BVerwGE 67, 8 <12>; BGH, Urteil vom 14. März 1985 - III ZR 12/84 - NVwZ 1985, 447 = juris Rn. 19). Wer Adressat verpackungsrechtlicher Pflichten ist, kann nur aufgrund einer wertenden Betrachtung entschieden werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2014 - 7 C 1.13 - Buchholz 451.221 § 3 KrW-AbfG Nr. 10 Rn. 15 ff. und Beschluss vom 24. Oktober 2014 - 7 C 2.13 - Rn. 2 jeweils für den Begriff des Abfallerzeugers). Wenn nicht der Her-

steller selbst, sondern ein Handelsunternehmen das Befüllen der Verkaufsverpackungen veranlasst und die befüllten Verkaufsverpackungen unter seiner Eigenmarke vertreibt, ohne den Abfüller auf der Verpackung zu offenbaren, wäre es nicht gerechtfertigt, gleichwohl dem Abfüller die abfallrechtliche Produktverantwortung zuzuweisen. Er bringt die Verkaufsverpackungen nicht für sich selbst, sondern für das Handelsunternehmen in den Verkehr. Diese Zurechnung entspricht dem Verursacherprinzip. Das Handelsunternehmen entscheidet durch Abschluss des Vertrages mit dem Abfüller über Art und Menge der Verpackung. Wie stark seine Verhandlungsposition gegenüber dem Abfüller bei der Auswahl der Verpackung ist, ist rechtlich unerheblich; notwendig, aber auch ausreichend ist, dass das Handelsunternehmen den Vertrag schließt und damit die Verpackung der Ware veranlasst.

- 15 b) Auch in einem solchen Fall den Abfüller als Erstinverkehrbringer anzusehen, wäre zudem mit Sinn und Zweck der Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 2. April 1998 nicht vereinbar. Die Änderungsverordnung sollte das Problem des "Trittbrettfahrens" lösen und zu diesem Zweck die Transparenz bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen erhöhen (BR-Drs. 800/07 S. 1 f., 17, 19, 29, 38). Vor ihrem Inkrafttreten konnten die Vertrieber Verkaufsverpackungen entweder am Ort der Übergabe unentgeltlich zurücknehmen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 VerpackV 1998) oder sich an einem Erfassungssystem beteiligen (§ 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV 1998). Dieses Wahlrecht erschwerte den Vollzug. Die Bundesregierung ging davon aus, dass rund 25 % der Verkaufsverpackungen weder zurückgenommen noch lizenziert wurden (BR-Drs. 800/07 S. 29). Nunmehr sind Erstinverkehrbringer von Verkaufsverpackungen verpflichtet, sich an einem Erfassungssystem zu beteiligen; das Wahlrecht ist entfallen. Die von ihnen abzugebende Vollständigkeitserklärung soll die Transparenz im Vollzug erhöhen (BR-Drs. 800/07 S. 38). Die Hinterlegung der Vollständigkeitserklärung bei der Industrie- und Handelskammer (§ 10 Abs. 5 Satz 1 VerpackV 2008) und das Einsichtsrecht der Überwachungsbehörden (§ 10 Abs. 5 Satz 5 VerpackV 2008) sollen die Behörden in die Lage versetzen, durch einen einfachen Internet-gestützten Zugriff zu prüfen, ob die einzelnen Hersteller und Vertrieber ihrer Systembeteiligungspflicht nachgekommen sind (BR-Drs. 800/07 S. 39). Müsste die Überwachungsbehörde bei Verkaufsverpa-

ckungen, die ohne Hinweis auf den Abfüller unter einer Eigenmarke des Handels in den Verkehr gebracht werden, erst das Handelsunternehmen ersuchen, seine Abfüller zu offenbaren, würde ein Internet-gestützter Zugriff auf die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen hierfür gerade nicht genügen. Die Durchsetzung eines solchen Auskunftsbegehrens kann im Übrigen auf erhebliche rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten stoßen; die Richtigkeit und Vollständigkeit der Auskunft ließe sich nur schwer überprüfen. Darüber hinaus soll die Industrie- und Handelskammer die Öffentlichkeit im Internet laufend darüber informieren, wer eine Vollständigkeitserklärung abgegeben hat (§ 10 Abs. 5 Satz 4 VerpackV 2008). Auf diese Weise sollen auch Wettbewerber und Verbraucher kontrollieren können, ob ein Unternehmen für die von ihm in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen eine Vollständigkeitserklärung abgegeben hat. Dies ist nur möglich, wenn der Verkaufsverpackung zu entnehmen ist, für wen sie in den Verkehr gebracht wurde. Die Verpackungsverordnung verlangt nicht, den Erstinverkehrbringer auf der Verpackung anzugeben. Wird ein Produkt unter einer Eigenmarke des Handels vertrieben, ist aber erkennbar, dass es für den Inhaber des Markenrechts oder ein mit ihm in einer "Markenfamilie" verbundenes Unternehmen in den Verkehr gebracht wird. Wettbewerber und Verbraucher können durch Zugriff auf das bei der Industrie- und Handelskammer geführte Register (www.ihk-ve-register.de) jedenfalls feststellen, welche Mitglieder der "Markenfamilie" eine Vollständigkeitserklärung abgegeben haben. Wäre hingegen auch ohne einen entsprechenden Hinweis auf der Verpackung der Abfüller als Erstinverkehrbringer anzusehen, hätten Wettbewerber und Verbraucher keine Anhaltspunkte dafür, wer verpflichtet sein könnte, sich für die Verkaufsverpackung an einem Rücknahmesystem zu beteiligen und eine Vollständigkeitserklärung abzugeben.

- 16 Die Inpflichtnahme eines Handelsunternehmens als Erstinverkehrbringer kann dazu führen, dass bei ihm die Mengenschwellen des § 10 Abs. 4 Satz 1 VerpackV 2008 nicht überschritten werden, während dies bei Inpflichtnahme des Abfüllers der Fall wäre. Dieser Umstand gefährdet den Vollzug der Verpackungsverordnung nicht. Die Kleinmengenregelung knüpft an das erstmalige Inverkehrbringen an; sie nimmt eine solche Folge in Kauf.

- 17 2. Die tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts reichen aus, um über die Berufung der Klägerin gegen das klagabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts zu entscheiden; sie ist unbegründet.
- 18 a) Die Klägerin war Erstinverkehrbringerin der von ihr im Jahr 2010 unter der Marke "B." vertriebenen Handelswaren; sie hat auf den Verkaufsverpackungen dieser Waren nicht auf den jeweiligen Abfüller hingewiesen. Dass auf den Verkaufsverpackungen nicht ihr eigener Name, sondern die B. Marken und Service eG stand, steht der Zurechnung nicht entgegen. Die B. Marken und Service eG war nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts lediglich Inhaberin der Markenrechte, hat aber selbst keine Waren in den Verkehr gebracht. Die Klägerin war als Mitglied der B.-Unternehmensgruppe berechtigt, die Marke "B." für die von ihr vertriebenen Waren zu nutzen. Ihre Zugehörigkeit zur B.-Unternehmensgruppe ergab sich bereits aus ihrer Firma, in der sie den Markennamen "B." führt.
- 19 b) Die Beklagte hat bei der Ausübung des ihr in § 21 KrW-/AbfG, § 10 Abs. 4 Satz 2 VerpackV 2008 eingeräumten Ermessens weder dessen gesetzliche Grenzen überschritten noch von ihrem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung widersprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 114 Satz 1 VwGO). Zur Begründung ihrer Anordnung hat sie dargelegt, eine Sichtung des klägerischen Betriebes habe einen hinreichenden Verdacht ergeben, dass die in Verkehr gebrachten Verpackungen über der in § 10 Abs. 4 VerpackV 2008 genannten Mengenschwelle lägen. Bei Überschreiten einer der Mengenschwellen war die Klägerin bereits gemäß § 10 Abs. 4 Satz 1 VerpackV 2008 verpflichtet, eine Vollständigkeitserklärung abzugeben. Von einer ordnungsbehördlichen Durchsetzung dieser verordnungsunmittelbaren Pflicht und der hierfür erforderlichen Aufklärung des Sachverhalts hätte die Beklagte allenfalls unter besonderen, hier nicht ersichtlichen Umständen absehen können. Die Klägerin war - wie dargelegt - auch Erstinverkehrbringerin der Verkaufsverpackungen. Dass die Beklagte zu Unrecht davon ausging, die Klägerin müsse unabhängig hiervon eine Vollständigkeitserklärung abgeben, war für die ordnungsbehördliche Durchsetzung der Pflicht ohne Bedeutung.

20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Philipp

Schipper

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer