

OVG RHEINLAND-PFALZ
GERICHTSDATENBANK

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz
Ent.-Art: Urteil
Datum: 04. September 2024
Aktenzeichen: 8 A 10775/23.OVG
Rechtsgebiet: Abfallbeseitigungsrecht

R e c h t s n o r m e n

KrWG § 17 Abs. 3 Satz 5; VerpackG § 14 Abs. 1; VerpackG § 14 Abs. 1 Satz 1, 1. Alternative; VerpackG § 22 Abs. 2 Satz 1; VerpackG § 22 Abs. 1 Satz 4; VerpackG § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1; VerpackG § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2; VerpackG § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3; VerpackG § 22 Abs. 2 Satz 2

S c h l a g w ö r t e r

Abfallbehälter; Abstimmungsvereinbarung; Beurteilungsspielraum; Effektivität der Sammlung; Effektivität; Einschätzungsspielraum; Entsorgungsstandard; Erfassungsqualität; Erforderlichkeit; Fehlwurf; Fehlwurfquote; Geeignetheit; gelbe Tonne; gelber Sack; Holsystem; kommunaler Entsorgungsstandard; Kunststoffabfall; Leichtverpackung; öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger; private Haushaltung; privater Endverbraucher; Rahmenvorgabe; Restabfall; Restabfallentsorgung; Reststoff; Sacksammlung; Sammelbehälter; Sammelrhythmus; Siedlungsabfall; System; technische Unmöglichkeit; Tierverschiss; Tonnensammlung; Turnus; Umweltverträglichkeit; Verwehung; vierwöchentliche Sammlung; wertstoffhaltiger Abfall; wirtschaftliche Unzumutbarkeit; zweiwöchentliche Sammlung.

L e i t s ä t z e

1. Zu den Anforderungen an eine Rahmenvorgabe durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Bezug auf die Sammlung von Leichtverpackungen.
2. Einzelfall einer Rahmenvorgabe, die wegen eines abweichenden Abfuhrhythmus der Leichtverpackungssammlung gegenüber der Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen über den Entsorgungsstandard des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hinausgeht.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin ist ein bundesweit tätiges System zur regelmäßigen Abholung von als Abfall anfallenden restentleerten Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher („Duales System“). Bislang besteht zwischen dem beklagten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systembetreibern eine Abstimmungsvereinbarung, nach der die Sammlung von Leichtverpackungen im Stadtgebiet im Holsystem als Mischsystem aus Sack- und Tonnensammlung durchgeführt wird. In den zentral gelegenen Stadtteilen erfolgt das Einsammeln der Leichtverpackungen bislang mittels einer Sacksammlung. Mit der angefochtenen Rahmenvorgabe legte der Beklagte fest, dass die Leichtverpackungssammlung in diesem Bereich künftig bis auf den engeren Innenstadtkern mit sog. gelben Tonnen durchzuführen sei. Die Müllbehälter seien in einem 14-täglichen Entsorgungsrhythmus zu entleeren. Zweck der Vorgabe solle die Steigerung der Erfassungsmenge bei Leichtverpackungen sein.

Die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Mit Ihrer Berufung macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, dass die Rahmenvorgabe den Entsorgungsstandard des Beklagten bei der Sammlung gemischter Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen überschreite. Bei der Restabfallentsorgung könnten die Bürger entscheiden, ob sie einen zweiwöchigen oder einen vierwöchigen Turnus wählten. Bei etwa 40 % der Haushaltungen im Stadtgebiet werde die Abfuhr nur vierwöchentlich durchgeführt. Entsprechend würden je nach Häufigkeit der Abfuhr auch unterschiedliche Gebühren erhoben. Die Rahmenvorgabe sei wegen der höheren Fehlwurfquote und der höheren CO₂-Emissionen bei der Abfuhr auch nicht geeignet, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen. Schließlich sei bei verfassungskonformer Auslegung eine Prüfung der Erforderlichkeit der Vorgabe geboten.

Die Berufung der Klägerin war erfolgreich.

Aus den Gründen:

- 30 Die Rahmenvorgabe des Beklagten vom 21. Dezember 2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 11. April 2022 erweist sich als rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Sie geht über den Entsorgungsstandard des Beklagten als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger für die von diesem durchzuführende Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten hinaus.
- 31 I. Rechtsgrundlage für den Erlass einer Rahmenvorgabe ist § 22 Abs. 2 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG –).
- 32 1. Nach Satz 1 dieser Vorschrift kann ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festlegen, wie die flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen, die von privaten Endverbrauchern stammen, gemäß § 14 Abs. 1 VerpackG, soweit restentleerte Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen betroffen sind, hinsichtlich der Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelsystemen (Nr. 1), hinsichtlich der Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt (Nr. 2), sowie hinsichtlich der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterentleerungen (Nr. 3) auszugestalten ist. Voraussetzung hierfür ist, dass eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushalten sicherzustellen, und soweit deren Befolgung den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist. Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass die Rahmenvorgabe nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen darf, welchen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten zugrunde legt.
- 33 2. Mit der Rahmenvorgabe wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Möglichkeit an die Hand gegeben, einseitig durch hoheitliches Handeln die Ausgestaltung der Leichtverpackungssammlungen durch Verwaltungsakt zu regeln. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass sich die Sammlung optimal in die

bestehenden kommunalen Sammelstrukturen und das allgemeine Entsorgungskonzept der Kommune einfügt und zugleich ökologische Aspekte ausreichend Berücksichtigung finden. Die Rahmenvorgabe stellt dabei eine eng begrenzte Ausnahme zu der konsensual angelegten im Rahmen einer Sammlung nach § 14 Abs. 1 VerpackG für den Regelfall vorgesehenen Abstimmung auf die Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dar (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 109). Hiernach beschränkt sich der Einsatzbereich der Rahmenvorgabe aber nicht darauf, Beeinträchtigungen der Sammelstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu verhindern. Vielmehr soll ihm ermöglicht werden, eine möglichst umfassende Anpassung der beiden Sammelsysteme zu erreichen und sie damit miteinander zu verzahnen.

- 34 Hinsichtlich der Rahmenvorgabe ist andererseits zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich bei der Organisationsverantwortung der Systeme für die Sammlung von Verpackungsabfällen aus Privathaushalten bleiben soll und daher die in § 22 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 VerpackG genannten Regelungsgegenstände eng auszulegen sind (vgl. Oexle, in: Schmehl/Klement, Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2019, § 22 VerpackG, Rn. 27). Die Rahmenvorgabe ist gemäß § 22 Abs. 1 Satz 4 VerpackG bei Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung zwingend zu beachten.
- 35 II. Die auf dieser Grundlage erlassene Rahmenvorgabe des Beklagten kann nicht bereits in formeller Hinsicht als rechtswidrig angesehen werden.
- 36 Sie ist hinreichend bestimmt i.S.v. § 37 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – i.V.m. § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz – LVwVfG –.
- 37 1. Die Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes im Sinne dieser Vorschriften setzt voraus, dass der Adressat in die Lage versetzt wird, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Überdies muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für mögliche Maßnahmen seiner Vollstreckung sein. Die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts richten sich dabei nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen

Rechts (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Juni 2019 – 6 C 9.18 –, BVerwGE 166, 45 und juris, Rn. 10). Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsaktes ergibt sich in diesem Zusammenhang durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizonts und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133 und 157 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB –. Die Bestimmtheit des Verwaltungsaktes erschließt sich dabei sowohl aus seinem gesamten Inhalt, insbesondere der Begründung, als auch aus den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 18.16 –, BVerwGE 160, 193 und juris, Rn. 13 f.; Schröder, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: November 2023, § 37 VwVfG, Rn. 35 f.).

38 2. Legt man diese Maßstäbe zugrunde, so erweist sich die Rahmenvorgabe des Beklagten als hinreichend bestimmt.

39 Die Klägerin vermag hiergegen nicht einzuwenden, dass der Beklagte die Anzahl der in den einzelnen Behältergrößen bereitzustellenden Sammelgefäße in seinem Bescheid nicht benannt habe. Die gesetzliche Regelung sieht gerade nicht die Vorgabe eines Gesamtkonzeptes für die Sammlung von Leichtverpackungen vor. Vielmehr wird dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur ermöglicht, einzelne, im Gesetz näher umschriebene Komponenten der Sammlung einseitig festzulegen. Dabei hat er dem Ausnahmecharakter der Rahmenvorgabe gegenüber der einvernehmlichen Regelung durch eine Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Abs. 1 VerpackG Rechnung zu tragen. Insoweit muss dem Systembetreiber über die Regelungsgegenstände der Rahmenvorgabe hinaus weiterhin ein Spielraum verbleiben, der der schriftlichen Vereinbarung mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unterliegt oder von den Systemen in eigener Verantwortung festgelegt werden kann. Hiernach kann zwar nach § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VerpackG die Art und Größe der Sammelbehälter durch Rahmenvorgabe festgelegt werden. Indessen ist es jedenfalls für den Regelfall fraglich, ob es dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überhaupt möglich ist, die nähere Ausgestaltung der Behältergestaltung und insbesondere die Anzahl der in den einzelnen Behältergrößen bereitzustellenden Sammelbehälter vorzugeben. Hiernach wäre der Beklagte aber bereits gehindert, eine entsprechende Regelung in einer Rahmenvorgabe zu erlassen.

- 40 Ungeachtet dessen hat der Beklagte als Anhaltspunkt für das für die Sammlung von Leichtverpackungen in den einzelnen Anwesen erforderliche Behältervolumen seinem Bescheid eine Liste mit den für die einzelnen Haushalte vorgehaltenen Restabfallbehältnissen beigefügt. Auf dieser Grundlage ist es der Klägerin aufgrund ihrer Erfahrungswerte als verantwortliche Systembetreiberin, über die der Beklagte selbst nicht verfügt, aber möglich, die erforderliche Anzahl an Sammelbehältnissen für die Erfassung von Leichtverpackungen abzuschätzen.
- 41 III. Die Rahmenvorgabe des Beklagten vom 21. Dezember 2021 erweist sich als rechtswidrig, da sie entgegen § 22 Abs. 2 Satz 2 VerpackG über den Entsorgungsstandard des Beklagten bei der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten hinausgeht.
- 42 1. Durch diese Einschränkung soll sichergestellt werden, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den Systemen im Wege der Rahmenvorgabe bei der Verpackungsentsorgung keine anderen Anforderungen auferlegt, als er selbst bereit und in der Lage ist, im Rahmen der ihm zugeordneten Abfallentsorgung zu erfüllen (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 110). Für eine Überschreitung des kommunalen Entsorgungsstandards spricht dabei insbesondere, dass die Erfüllung der Vorgaben für die Systeme mit höheren Kosten verbunden ist, als dies bei einer inhaltsgenauen Kopie des kommunalen Entsorgungsstandards der Fall wäre (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 110). Maßgeblich ist auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers dabei allein der Entsorgungsstandard, der der Sammlung von gemischten Siedlungsabfällen zugrunde liegt. Übersteigt der Standard hinsichtlich einzelner Aspekte den Entsorgungsstandard des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, während es hinsichtlich anderer Aspekte umgekehrt ist, ist auf eine Gesamtbewertung der jeweiligen Standards abzustellen. Des Weiteren können als Orientierungsmaßstab § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG und die dort genannten Kriterien herangezogen werden (vgl. Oexle, a.a.O., § 22 VerpackG, Rn. 48). Hierzu gehören die Qualität und Effizienz, der Umfang und die Dauer der Erfassung und Verwertung der Abfälle sowie die aus Sicht aller privaten Haushalte im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu

beurteilende gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung. Insoweit wird der Entsorgungsstandard durch das Zusammenspiel der für die Art und Weise der Abfallentsorgung einschlägigen Rechtsnormen definiert (vgl. VGH BW, Beschluss vom 13. Oktober 2020 – 10 S 2820/20 –, NVwZ-RR 2021, 149 und juris, Rn. 17).

- 43 2. Abweichungen vom Entsorgungsstandard des Beklagten ergeben sich hinsichtlich der mit der Rahmenvorgabe umschriebenen Sammlung von Leichtverpackungen insoweit, als nach Ziffer 1 Buchst. c) des Bescheidstenors die eingesetzten Müllgroßbehälter und Säcke werktags im 14-täglichen Entsorgungsrhythmus zu entleeren sind.
- 44 Insoweit weicht der Abfuhrhythmus von dem von dem Beklagten vorgesehenen Rhythmus bei der Sammlung gemischter Siedlungsabfälle ab. Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung ist hiernach davon auszugehen, dass der Entsorgungsstandard des Beklagten in diesem Bereich hinter dem in der Rahmenvorgabe vorgesehenen Entsorgungsstandard zurückbleibt. In der Satzung des Beklagten über die Abfallbewirtschaftung (Abfallwirtschaftssatzung) vom 4. Februar 2009 ist in § 13 Abs. 1 vorgesehen, dass Abfallbehältnisse mit grauem Deckel und einem Fassungsvermögen von 80 bzw. 120 l vierwöchentlich oder zweiwöchentlich entleert werden. Für Abfallbehältnisse mit grauem Deckel und einem Fassungsvermögen von 240 l ist lediglich die zweiwöchentliche Leerung vorgesehen. Gleiches gilt für das graue Abfallbehältnis mit einem Volumen von 1.100 l. Für diese Container sieht die Abfallwirtschaftssatzung alternativ eine wöchentliche Sammlung vor.
- 45 Hiernach ist aber der durchschnittliche Abfuhrhythmus für Siedlungsabfälle bei den Standardabfallbehältnissen mit einem Fassungsvermögen von 80 und 120 l nach der Satzungsregelung mit einem alternativ 2- oder 4-wöchigen Turnus länger als der Abfuhrhythmus für die gelbe Tonne und die Abfallsäcke, der einen zwingend zweiwöchentlichen Rhythmus vorsieht. Auch in der tatsächlichen Umsetzung der Satzung wird die entsprechende Diskrepanz deutlich. So wurden im Stadtgebiet des Beklagten im Jahre 2021 5.285 Abfallgefäße vierwöchentlich geleert, was bis zum 3. Dezember 2021 zu 56.549 Leerungen geführt hat. Demgegenüber betraf im selben Jahr die zweiwöchentliche Leerung 7.816 Gefäße und erfolgte insgesamt bis zum 3. Dezember in 169.314 Fällen. Für das Jahr 2020 ergaben sich vergleichbare Werte

(Bl. 203 der Behördenakte). Hiernach erfordert aber der gemischte Entsorgungsrhythmus für Siedlungsabfälle einen erheblich geringeren logistischen Aufwand bei der Sammlung als es bei einer zwingend zweiwöchentlichen Sammlung der Fall wäre. In diesem Zusammenhang kann sich der Beklagte auch nicht darauf berufen, dass der Leerungsaufwand letztlich von der Entscheidung der Anschlusspflichtigen abhängt. Die vierwöchentliche Sammlung ist nämlich davon abhängig, dass ein Abfallbehältnis mit dem seitlichen Zahlendruck „4“ verwendet wird. Hiernach beruht die vierwöchentliche Sammlung aber nicht auf einer spontanen Entscheidung der Anschlusspflichtigen, die das Abfallbehältnis je nach Bedarf bei jeder Sammlung oder nur bei jeder zweiten Sammlung bereitstellen. Vielmehr ist eine entsprechende Anmeldung bei dem Beklagten erforderlich, um der lediglich vierwöchentlichen Leerung der Gefäße für Siedlungsabfälle zu unterliegen. Zudem zeigt auch die tatsächliche Nutzung, dass das Verhältnis von vierwöchentlicher und zweiwöchentlicher Leerung über längere Zeit konstant bleibt. Dass der vierwöchentliche Leerungsrhythmus mit einem geringeren Aufwand verbunden ist, zeigt sich mittelbar auch an den zu entrichtenden Abfallgebühren. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung des Beklagten über die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Abfallentsorgung (Abfallgebührensatzung) beträgt die monatliche Gebühr bei Nichtinanspruchnahme der Bioabfallentsorgung für ein Behältnis mit 80 l bei vierwöchentlichem Entleerungsrhythmus 4,00 € und bei einem Behältnisvolumen von 120 l bei entsprechendem Rhythmus 6,10 €. Dagegen erhöht sich diese Gebühr bei zweiwöchentlichem Entleerungsturnus bei einem 80 l-Gefäß auf 8,10 € und bei einem 120 l-Gefäß auf 12,10 €. Hiernach kann aber für die vierwöchentliche Leerung mit einer nahezu halbierten Abfallgebühr ein erheblich geringerer Aufwand angenommen werden, als es bei einer zweiwöchentlichen Leerung der Fall ist. Selbst wenn man berücksichtigt, dass bei der Kalkulation der Gebühren der Entsorgungsanteil erheblich ins Gewicht fällt, erscheint andererseits nachvollziehbar, dass der im Voraus berechenbare geringere Zeitaufwand bei einer gemischt zwei- und vierwöchentlichen Sammlung bei der Kostenkalkulation ebenfalls gewichtig zu Buche schlägt. In diesem Zusammenhang kann auch nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass in Gebieten mit zweiwöchentlicher Sammlung die doppelte Menge an Siedlungsabfällen anfällt. Hiernach wird aber die Gebührenstaffelung maßgeblich durch den unterschiedlichen Logistikaufwand bei der Sammlung der Abfälle bestimmt. Soweit der Beklagte darauf verweist, dass bei Großgefäßen mit einem Volumen von 1,1 m³ sogar

eine wöchentliche Leerung angeboten wird, fällt diese bei der Gesamtbetrachtung nicht entscheidend ins Gewicht. Dazu fanden im Stadtgebiet des Beklagten im Jahre 2021 bei 55 zu entleerenden Gefäßen 2.371 Leerungen statt. Auch wenn davon auszugehen ist, dass für die einzelne Leerung ein größerer Aufwand zu leisten ist, vermag dies die Unterschiede bei den kleineren Gefäßen zwischen zweiwöchentlicher und vierwöchentlicher Sammlung nicht aufzuheben. Die bei der Sammlung der Siedlungsabfälle mögliche Beistellung eines Abfallsacks wirkt sich ebenfalls nicht entscheidend auf die Gesamtbetrachtung des Entsorgungsstandards aus. Zu vernachlässigen ist schließlich ein möglicher Mehraufwand im Verwaltungsbereich bei der gemischt zwei- und vierwöchentlichen Sammlung. Dieser beschränkt sich letztendlich auf die Gestellung optisch unterschiedlich gestalteter Tonnen (Zahlendruck „4“) und deren Austausch sowie die unterschiedliche Abrechnung.

- 46 IV. Erweist sich hiernach die Rahmenvorgabe des Beklagten als rechtswidrig, da sie über den Entsorgungsstandard des Beklagten bei der in seiner Verantwortung stehenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen hinausgeht, und ist die Klage damit begründet, so weist der Senat ergänzend – im Hinblick auf einen möglichen Neuerlass einer Rahmenvorgabe – auf Folgendes hin:
- 47 1. Die in der Rahmenvorgabe getroffenen Anordnungen finden in § 22 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 VerpackG eine hinreichende Rechtsgrundlage.
- 48 a) So gibt die Anordnung in Nr. 1 der Rahmenvorgabe entsprechend § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VerpackG vor, dass die Sammlung im Holsystem durchzuführen ist.
- 49 Dies wird in Nr. 1 Buchst. d) des Bescheides dahingehend näher konkretisiert, dass die Erfassung grundsätzlich haushaltsnah zu erfolgen hat und von dieser Regel eine Ausnahme dann vorgesehen ist, wenn aufgrund der Unfallverhütungsvorschriften Sammelplätze durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingerichtet sind. Dieser Teil der Rahmenvorgabe formuliert damit einerseits ein Charakteristikum des Holsystems, nämlich die haushaltsnahe Erfassung der Leichtverpackungsabfälle. Das Holsystem wird nach § 14 Abs. 1 Satz 1, 1. Alternative VerpackG als flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern definiert. Die entsprechende Anordnung wird insoweit gelockert, als, soweit dies nach

den Unfallverhütungsvorschriften erforderlich ist, die vom Beklagten eingerichteten Sammelplätze genutzt werden können.

- 50 b) Nr. 1 Buchst. a) und b) der Anordnung enthält Regelungen im Sinne des § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VerpackG über Art und Größe der Sammelbehälter. Dass hierunter die Differenzierung zwischen Tonnen und Säcken fällt, ist ohne Weiteres ersichtlich. Die Vorschrift erlaubt es aber auch, im Hinblick auf die Art der Sammelbehälter Anordnungen zu treffen, die die Materialbeschaffenheit und äußere Gestaltung der Sammelbehälter betreffen (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 110).
- 51 c) Als Regelung zur Häufigkeit und zum Zeitraum der Behälterleerungen nach § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VerpackG stellt sich die in Ziffer 1 Buchstabe c) der Rahmenvorgabe enthaltene Anordnung dar, wonach die eingesetzten Müllgroßbehälter und Säcke werktags im 14-täglichen Entsorgungsrhythmus zu entleeren sind und die Abfuhr am gleichen Tag wie die entsprechende Abfuhr des Beklagten für Papier, Pappe und Kartonagen (PPK-Abfuhr) stattzufinden hat. Als Regelung zur Häufigkeit und zum Zeitraum der Behälterleerungen kann neben dem Zeitabstand, in dem die Abfuhr erfolgen soll, auch festgelegt werden, an welchen Wochentagen die Leerung der Sammelbehälter stattfinden soll (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 22. Februar 2017, BT-Drucks. 18/11274, S. 110).
- 52 2. Die Rahmenvorgabe erweist sich auch nicht deshalb als rechtswidrig, weil der zu ihrer Umsetzung genannte Termin 1. Januar 2023 mittlerweile verstrichen ist, die Klägerin wegen der aufschiebenden Wirkung ihrer Rechtsbehelfe der Rahmenvorgabe aber bis zu diesem Termin nicht nachkommen musste.
- 53 Insoweit sieht die gesetzliche Regelung des § 22 Abs. 2 Satz 1 VerpackG bei erstmaligem Erlass einer Rahmenvorgabe keine bestimmte Frist für deren Umsetzung vor. Erledigt sich hiernach die für die Anwendung der Rahmenvorgabe als Bestandteil der Abstimmungsvereinbarung gesetzte Frist, so hat die Rahmenvorgabe als solche weiterhin Bestand und wird nicht wegen fehlender Fristsetzung wirkungslos (vgl. OVG RP, Urteil vom 12. Mai 2021 – 8 A 10264/21.OVG –, BauR 2021, 1435 und juris, Rn. 49; Urteil vom 11. April 1985 – 1 A 45/84.OVG –, ESOVGRP, Urteil vom 26. Juni 2024

– 8 A 10427/23.OVG –, Bl. 15 des UA; BayVGH, Beschluss vom 2. Mai 2014 – 20 ZB 13.1972 –, juris, Rn. 6). Fehlt es insoweit an einer von der Klägerin zu beachtenden Fristsetzung, so beschränkt sich der Regelungsgehalt der Verfügung darauf, die Verpflichtung dem Grunde nach festzustellen (vgl. OVG RP, Urteil vom 12. Mai 2021, a.a.O., juris, Rn. 51).

- 54 Dies hat zur Folge, dass der für die Umstellung des Holsystems und die Erweiterung des Bereichs, in dem die gelbe Tonne einzusetzen ist, genannte Termin 1. Januar 2023 unbeachtlich geworden ist, da er von der Klägerin nicht zu beachten war und im Rechtsstreit nur über die Frage der Einführung des neuen Systems unter Ausdehnung des Gebietes, in dem die Abholung mittels Abfalltonnen erfolgen soll, dem Grunde nach zu befinden ist.
- 55 An dieser Einschätzung ändert sich auch nichts dadurch, dass nach § 22 Abs. 2 Satz 4 VerpackG eine Änderung der Rahmenvorgabe mit einem angemessenen zeitlichen Vorlauf von mindestens einem Jahr vor ihrem Wirksamwerden den Systemen bekannt zu geben ist. Die entsprechende Bestimmung gilt lediglich für eine Änderung der Rahmenvorgabe. Indessen wirkt sich diese Fristvorgabe mittelbar auch auf den erstmaligen Erlass einer Rahmenvorgabe aus. Wird die Rahmenvorgabe ohne Fristbestimmung erlassen, so ist sie im Hinblick auf den zeitlichen Vorlauf so zu verstehen, dass ihre Umsetzung erst innerhalb eines Zeitraums erwartet werden kann, innerhalb dessen der Vollzug dem Betroffenen billigerweise zugemutet werden kann (vgl. OVG RP, Urteil vom 12. Mai 2021, a.a.O., juris, Rn. 51). Insoweit gibt § 22 Abs. 2 Satz 4 VerpackG einen Orientierungsrahmen (vgl. Hartwig in Flanderka/Stroetmann/Hartwig, VerpackG, 5. Auflage 2020, Anm. 2 [S. 213]). Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein entsprechender zeitlicher Vorlauf auch einvernehmlich zwischen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen in der Abstimmungsvereinbarung getroffen werden kann.
- 56 3. Die Rahmenvorgabe des Beklagten erfüllt auch die gesetzliche Anforderung, dass sie geeignet ist, eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushalten sicherzustellen.

- 57 a) Das Gesetz fordert insoweit lediglich die Eignung, eines der genannten Ziele zu erreichen. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist der ursprüngliche „Erforderlichkeitsvorbehalt“ durch einen „Geeignetheitsvorbehalt“ ersetzt worden. Hierdurch soll der Erlass von Rahmenvorgaben in der Praxis besser handhabbar werden, indem der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die haushaltsnahe Verpackungssammlung vor Ort sachgerecht und angemessen ausgestalten kann. Die Rahmenvorgabe muss hiernach nicht mehr das mildeste Mittel zum Erreichen der vorgegebenen Ziele sein, sondern sie muss lediglich einen Beitrag zur Sicherstellung einer möglichst effektiven und umweltverträglichen Leichtverpackungssammlung leisten. Unzulässig bleiben hiernach Rahmenvorgaben, die ausschließlich andere Ziele verfolgen, also keinen Beitrag zur Sicherstellung der Effektivität und Umweltverträglichkeit der Sammlung leisten (vgl. zum Vorstehenden: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29. März 2017, BT-Drucks. 18/11781, S. 15). Hierbei ist die Förderung eines Zieles ausreichend, sofern dies nicht zu Lasten des anderen Zieles geht (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 110; OVG RP, Beschluss vom 10. September 2020 – 8 B 10979/20.OVG –, juris, Rn. 17; BayVGh, Beschluss vom 14. September 2023 – 12 ZB 23.1587 –, ZUR 2024, 242 und juris, Rn. 18 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 7. September 2020 – OVG 11 S 62/20 –, juris, Rn. 32; Oexle, a.a.O., § 22 VerpackG, Rn. 51).
- 58 Dabei zeichnet sich das Ziel einer möglichst effektiven Erfassung der Abfälle dadurch aus, dass eine Erhöhung der getrennt erfassten Menge an wertstoffhaltigen Abfällen erreicht wird. Eine möglichst umweltverträgliche Sammlung ist dadurch gekennzeichnet, dass regelmäßig verursachte Umweltbelastungen, etwa Emissionen oder Standortverschmutzungen, verringert werden (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 110).
- 59 b) Die Annahme des Beklagten, dass die Umstellung von einer Sacksammlung zu einer Tonnensammlung zu einer Erhöhung der Erfassungsmenge bei Leichtverpackungen führt, kann anhand der Ergebnisse entsprechender Untersuchungen nachvollzogen werden. Insoweit kann für die Prognose einer Steigerung der Erfassung wertstoffhaltiger Abfälle bei einer Tonnensammlung auf die

im Auftrag des Umweltbundesamtes im Mai 2018 von Wagner/Günther/Rhein/Meyer erstellte Studie „Analyse der Effizienz und Vorschläge zur Optimierung von Sammelsystemen (Hol- und Bringsysteme) der haushaltsnahen Erfassung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen auf der Grundlage vorhandener Daten“ – UBA-Analyse – abgestellt werden. Dieser Untersuchung lässt sich zwar lediglich ein Vergleich der gelben Tonne in ländlichen Gebieten mit dem gelben Sack in ländlichen Gebieten entnehmen. Für die städtischen Bereiche wurde lediglich die gelbe Tonne untersucht. Allerdings ist anzunehmen, dass die entsprechenden Erkenntnisse sich vergleichbar auf städtische Gebiete übertragen lassen. Während das einwohnerspezifische Aufkommen an Leichtverpackungen bei der gelben Tonne in ländlichen Bereichen 45,8 kg je Einwohner und Jahr beträgt (UBA-Analyse, S. 57), wird beim gelben Sack in diesen Bereichen lediglich eine Menge von 34,0 kg je Einwohner und Jahr erfasst (UBA-Analyse, S. 60). In städtischen Regionen beträgt die Erfassungsmenge bei der gelben Tonne 27 kg je Einwohner und Jahr (UBA-Analyse, S. 57). Bestimmt sich die Effektivität der Sammlung insoweit danach, ob eine Erhöhung der getrennt erfassten Menge an wertstoffhaltigen Abfällen erreicht wird, so kann dies auf der Grundlage der Erhebungen der UBA-Analyse ohne Weiteres bejaht werden. Letztendlich wird die Steigerung der Erfassungsmenge bei der Sammlung mit der gelben Tonne im Vergleich zur Sacksammlung auch von der Klägerin nicht substantiiert in Zweifel gezogen. Sie hat hierzu insbesondere auch keine Erkenntnisse aus der bisherigen Sammlung der jeweils mit unterschiedlichen Behältnisarten ausgestatteten Gebiete im Zuständigkeitsbereich des Beklagten angeführt.

- ⁶⁰ c) Die Effektivität der Tonnensammlung wird auch nicht dadurch in Zweifel gezogen, dass bei dieser Sammlungsart der höchste Anteil an Reststoffen anfällt. Hierdurch wird die Sammelmenge an Leichtverpackungen nicht verringert. Zudem ist bei allen Sammlungsarten eine Sortierung der gesammelten Abfälle erforderlich, die sich bei der Sammlung mit gelber Tonne allenfalls graduell aufwendiger gestaltet. Ausweislich der Studie des Umweltbundesamtes wird durch die auftretenden Störstoffe die Sammelqualität in der Regel nicht in der Weise beeinträchtigt, dass die Zielfraktionen verschmutzen oder verkleben, die Sortierung damit erschwert und die Qualität der bei der Sortierung erfassten Leichtverpackungen verringert wird (UBA-Analyse, S. 149).

- 61 Was die Frage der Erfassungsqualität angeht, so kommen die Gutachter in der Studie des Umweltbundesamtes zudem zu dem Schluss, dass in städtischen Gebieten durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und eventuell durch die Sanktionierung fehlbefüllter Behälter auf eine Verbesserung der Erfassungsqualität hingewirkt werden kann (UBA-Analyse, S. 156). Zusammengefasst lässt sich dieser Studie entnehmen, dass mit einer Tonnensammlung eine Steigerung der Erfassungsmenge bei Leichtverpackungen verbunden ist, ohne dass dieser Effekt durch eine höhere Fehlwurfquote wesentlich eingeschränkt würde. Soweit sich der in der Studie angestellte Vergleich auf ländliche Bereiche beschränkt, ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass entsprechende Effekte nicht auch in städtischen Bereichen zu verzeichnen sind.
- 62 d) Ist die Ausdehnung der Tonnensammlung hiernach geeignet, eine möglichst effektive Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen, so wird der hierdurch eintretende Vorteil nicht durch Abstriche bei der Umweltverträglichkeit aufgewogen.
- 63 aa) Abgesehen von dem höheren Anteil an Reststoffen bzw. ungeeignetem Zusatzmaterial (25,8 % bei dem gelben Sack in ländlichen Gebieten; 37,7 % bei der gelben Tonne im ländlichen Bereich; 41,5 % bei der gelben Tonne in städtischen Regionen) lässt sich hierzu der höhere Zeitbedarf für die Leerung der Behältnisse sowie der damit einhergehende erhöhte Kraftstoffverbrauch auch infolge von bei der Sammlung zu erwartenden Verkehrsbehinderungen anführen. So beträgt die Ladezeit für eine Tonne 19 Sekunden, während für einen Sack mit einem Volumen von 90 l eine Ladezeit von 10 Sekunden zu berechnen ist (UBA-Analyse, S. 71). Insgesamt kann die zusätzliche Umweltbelastung aber vor dem Hintergrund des Effektivitätsgewinns nicht als besonders schwerwiegend angesehen werden. Zudem stehen unter Umweltgesichtspunkten relevante Nachteile der Sacksammlung gegenüber. So ist wegen des geringen Gewichts unabhängig von der Wandstärke des Materials mit Verwehungen der Säcke zu rechnen. Weiterhin kann auch eine Zerstörung der Säcke, etwa durch Tiere und damit verbunden ein Zerstreuen der Abfälle selbst bei größerer Wandstärke der Säcke nicht ausgeschlossen werden (vgl. UBA-Analyse, S. 33). Zudem müssen die Säcke ihrerseits als Abfall recycelt werden, wobei der mittlere

Bedarf für 1 Mio. Einwohner im Durchschnitt bei 20,7 Mio. gefüllten Säcken pro Jahr bei der im ländlichen Bereich stattfindenden Sacksammlung liegt (UBA-Analyse, S. 60). In dem von dem Beklagten betreuten Stadtgebiet von Landau fallen nach dessen Angaben mehr als 800.000 Säcke an. Selbst wenn in nennenswertem Umfang die von der Klägerin geschilderte Praxis existieren sollte, die für die gelbe Tonne vorgesehenen Abfälle im Haushalt in Abfallbeuteln zu sammeln, bevor sie in die Tonne eingeworfen werden, ist nichts dafür ersichtlich, dass die Gesamtmenge des hierdurch verursachten Kunststoffabfalls die bei der Sacksammlung angeführten Mengen erreicht.

- 64 bb) Hiernach kann aber im Rahmen der gebotenen Abwägung nicht festgestellt werden, dass die Tonnensammlung gegenüber der Sacksammlung derart gewichtige Abstriche im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit erfordert, dass die festgestellten Effizienzgewinne bei der Erfassung der Leichtverpackungen aufgewogen werden. Insoweit ist nicht davon auszugehen, dass die Geeignetheit der angeordneten Ausgestaltung einer Sammlung, wenn hiermit eine Steigerung der Effizienz verbunden ist, bereits bei jeder Verschlechterung im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit der Sammlung zu verneinen ist. Vielmehr wird man nur dann von mangelnder Eignung ausgehen können, wenn der Effizienzgewinn solche Beeinträchtigungen hinsichtlich der Umweltverträglichkeit nach sich zieht, dass sich in einer Gesamtbetrachtung die angeordneten Modalitäten der Rahmenvorgabe als unter Umweltgesichtspunkten nicht mehr sinnvoll darstellen (vgl. Hartwich, in: Flanderka/Stroetmann/Hartwich, VerpackG, 5. Aufl. 2020, § 33, S. 212; OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., juris, Rn. 37). Den zu erwartenden Effizienzgewinnen sind hiernach sowohl mögliche Beeinträchtigungen als auch hiermit verbundene Vorteile hinsichtlich der Umweltverträglichkeit gegenüberzustellen.
- 65 cc) In diesem Zusammenhang erscheint allerdings fraglich, ob der Behörde hinsichtlich der Frage der umweltverträglichen Erfassung der Abfälle und bezüglich der Abwägung mit den Effizienzgewinnen ein Beurteilungsspielraum zusteht.
- 66 (1) Ein derartiger Einschätzungs- und Prognosespielraum wird in der Rechtsprechung insbesondere für das Kriterium der Umweltverträglichkeit aus dem Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens abgeleitet. Während der ursprüngliche

Gesetzentwurf den bereits erwähnten „Erforderlichkeitsvorbehalt“ enthalten habe, sei dieser im verabschiedeten Gesetz durch einen „Geeignetheitsvorbehalt“ ersetzt worden. Dieser solle es dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ermöglichen, die haushaltsnahe Verpackungssammlung vor Ort sachgerecht und angemessen zu gestalten (vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 23. Februar 2023 – 4 A 213/21 –, NVwZ-RR 2023, 615 und juris, Rn. 78; VG Oldenburg, Urteil vom 28. September 2022 – 15 A 3633/19 –, ZUR 2023, 45 und juris, Rn. 124; VG München, Urteil vom 25. Mai 2023 – M 17 K 21.1509 –, juris, Rn. 43, diese Frage offenlassend: BayVGh, Beschluss vom 14. September 2023 – 12 ZB 23.1587 –, juris, Rn. 26; VGh Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Oktober 2020 – 10 S 2820/20 –, juris, Rn. 14). Auch das Verwaltungsgericht neigt dieser Auffassung in dem angefochtenen Urteil zu.

⁶⁷ (2) Indessen ergeben sich nach Einschätzung des Senats aus der gesetzlichen Regelung keine eindeutigen Anhaltspunkte für einen der gerichtlichen Kontrolle nur eingeschränkt zugänglichen Einschätzungsspielraum der Behörde.

⁶⁸ Die Frage, ob der Behörde ein Beurteilungsspielraum zusteht, beantwortet sich wie die nach einem Ermessen aus der Auslegung des jeweiligen materiellen Rechts. Ein derartiger Spielraum kommt etwa in Betracht bei Entscheidungen, in denen planerische Elemente und eine Abschätzung der künftigen Entwicklung eine Rolle spielen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1999 – 3 C 20.98 –, DVBl. 2000, 124 und juris, Rn. 46 f.). Ob der Behörde eine Beurteilungsermächtigung eingeräumt wird, ist gegebenenfalls durch Auslegung der jeweiligen Gesetzesbestimmung zu ermitteln. Die Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle bedarf zudem eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz wirksamen Rechtsschutzes orientierten Grundes (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. November 2013 – 7 C 40.11 –, NVwZ 2014, 524 und juris, Rn. 15). Die gerichtliche Kontrolle endet in diesen Fällen dort, wo in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise das materielle Recht das Entscheidungsverhalten nicht vollständig determiniert und der Verwaltung einen Einschätzungs- und Auswahlspielraum belässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011 – 1 BvR 857/07 –, BVerfGE 129, 1 und juris, Rn. 73 f.; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 20. Aufl. 2023, § 40, Rn. 161).

- 69 (3) Insoweit spricht einiges dafür, dass hinsichtlich der Frage, ob die Zielsetzung des § 22 Abs. 2 Satz 1 VerpackG erfüllt und die Rahmenvorgabe geeignet ist, eine möglichst effektive und umweltgerechte Erfassung der Abfälle aus privaten Haushalten sicherzustellen, eine in vollem Umfang nachprüfbare Tatsachenentscheidung im Rahmen der einseitigen hoheitlichen Steuerung von Einzelheiten der Ausgestaltung der Sammlung von Leichtverpackungen anzunehmen ist und insoweit kein Einschätzungs- oder Prognosespielraum der Behörde anerkannt werden kann. Zwar sieht die Gesetzesbegründung letztlich eine Abwägung im Hinblick auf die angestrebten Ziele vor, indem sie formuliert, dass die Förderung des einen Ziels nicht zu Lasten des anderen Ziels gehen darf (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 110). Dieser Entscheidung liegt aber eine Tatsachenfeststellung zugrunde. Gefordert ist eine auf Erfahrungswerten beruhende tatsächliche Feststellung, mit welcher Wahrscheinlichkeit bestimmte Ereignisse bei Umsetzung der Rahmenvorgabe eintreten werden. Eine derartige Tatsachenfeststellung ist aber im Grundsatz gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 3 C 31.82 –, DÖV 1984, 557 und juris, Rn. 52).
- 70 Dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei dieser Einschätzung eine besondere Sachkenntnis zuzuschreiben ist oder die anzustellende Prognose in besonderem Maße mit Unwägbarkeiten verbunden ist, ist ebenso wenig festzustellen wie eine mit der Feststellung verbundene planerische Komponente. Soweit der „Erforderlichkeitsvorbehalt“ durch einen „Geeignetheitsvorbehalt“ im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ersetzt wurde, spricht die damit verbundene Öffnung des Tatbestandes dafür, die gerichtliche Kontrolle nicht ihrerseits einzuschränken. Hiernach dürfte bei der Frage, ob die Ausgestaltung der Sammlung geeignet ist, eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushalten sicherzustellen, von einer „nachvollziehenden Abwägung“ und damit einem gerichtlich uneingeschränkt überprüfbareren Vorgang der Rechtsanwendung auszugehen sein, der eine auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtung verlangt (vgl. grundsätzlich zur nachvollziehenden Abwägung: BVerwG, Beschluss vom 26. Juni 2014 – 4 B 47.13 –, BRS 82 Nr. 109 und juris, Rn. 7; Urteil vom 20. Dezember 2012 – 4 C 11.11 –, BVerwGE 145, 290 und juris, Rn. 26).

- 71 Was die angefochtene Rahmenvorgabe angeht, ist im Übrigen bereits nicht erkennbar, dass der Beklagte hinsichtlich der zu erfüllenden tatbestandlichen Voraussetzungen einen Beurteilungsspielraum in Anspruch genommen hätte.
- 72 4. Die Befolgung der Rahmenvorgabe ist der Klägerin bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz auch weder technisch unmöglich noch wirtschaftlich unzumutbar.
- 73 a) Dem Erlass der Rahmenvorgabe steht nicht deren technische Unmöglichkeit entgegen.
- 74 Technisch unmöglich ist eine Vorgabe, wenn sie aus räumlichen oder technologischen Gründen objektiv nicht umsetzbar ist (vgl. Entwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 99). Für die technische Umsetzbarkeit der angefochtenen Rahmenvorgabe spricht bereits der Umstand, dass in Teilgebieten der Stadt Landau derzeit schon Tonnensammlungen durchgeführt werden. Dass in dem vorgesehenen Erweiterungsbereich insoweit veränderte Umstände bestehen, ist hingegen nicht ersichtlich.
- 75 b) Die Umsetzung der Rahmenvorgabe ist der Klägerin auch nicht wirtschaftlich unzumutbar.
- 76 Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Befolgung der Rahmenvorgabe zusätzliche Kosten verursachen würde, welche außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die das mit dem System bisher abgestimmte Sammelsystem verursacht. Dabei ist das Vorliegen der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ebenso wie das Bestehen einer technischen Unmöglichkeit im Zweifel von den Systemen zu beweisen (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/11274, S. 111).
- 77 Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Rahmenvorgabe kann nicht bereits dann festgestellt werden, wenn der Klägerin hierdurch höhere Kosten entstehen, als dies bei dem bisherigen Sammelsystem der Fall ist. Vielmehr muss sich der Mehraufwand als unverhältnismäßig und damit unzumutbar darstellen.

- 78 Die Klägerin hat indessen einen möglichen Mehraufwand bereits nicht spezifiziert. Zudem ist auch nicht erkennbar, dass ein etwaiger Mehraufwand in keinem Verhältnis zu dem mit dem bisherigen Sammelsystem verbundenen Aufwand steht. Im Rahmen der Zumutbarkeitsbetrachtung ist dabei auch von Belang, inwieweit die Rahmenvorgabe zu einer Steigerung von Effektivität und Umweltverträglichkeit führt (vgl. Oexle, a.a.O., § 22 VerpackG, Rn. 53). Hinsichtlich der gegenüber der Klägerin ergangenen Rahmenvorgabe lässt sich nach dem zuvor Gesagten eine Steigerung der Effektivität der Sammlung prognostizieren. Indessen ist nicht erkennbar, dass der Mehraufwand für die Durchführung der Sammlung zu der zu erwartenden Steigerung der Erfassung von Leichtverpackungen von privaten Haushalten in einem Missverhältnis steht.
- 79 Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit leitet die Klägerin insbesondere daraus ab, dass die von dem Entsorgungsunternehmen bereitgestellten Abfallbehältnisse nach Ablauf des in der Regel auf drei Jahre befristeten Entsorgungsvertrags nicht weiterveräußert werden könnten. Sie spricht damit ein wirtschaftliches Risiko an, das möglicherweise in die Kalkulation des Entsorgungsunternehmers einfließt. Indessen ist auch hierzu nicht erkennbar, dass ein eventueller Preisaufschlag, der weit unterhalb des Anschaffungswertes der Abfalltonnen liegen dürfte, die Klägerin unzumutbar belastet. Hinzu kommt, dass das Veräußerungsrisiko dadurch minimiert ist, dass die Rahmenvorgabe neutrale Tonnen mit gelbem Deckel vorsieht, so dass die Tonnen nach Austausch des Deckels für jede andere Art der Abfallsammlung verwendet werden können.
- 80 5. Die Rahmenvorgabe lässt schließlich – die Einhaltung des Entsorgungsstandards des Beklagten unterstellt – auch keine Ermessensfehler erkennen. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass hinsichtlich der Vorschrift des § 22 Abs. 2 VerpackG eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend stattfinden müsste, dass sich die Rahmenvorgabe als erforderlich erweisen muss (so aber: Oexle, a.a.O., § 22 VerpackG Rn. 55). Zudem wäre, falls man die streitgegenständliche Rahmenvorgabe einer entsprechenden Prüfung unterzöge, von deren Erforderlichkeit auszugehen.
- 81 a) Der Gesetzgeber geht insoweit davon aus, dass durch das Ersetzen des „Erforderlichkeitsvorbehaltes“ durch einen „Geeignetheitsvorbehalt“ die damit

einhergehende Relativierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gerechtfertigt sei. Dies ergebe sich daraus, dass weiterhin die Obergrenze des Sammelstandards, den der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für seine Restmüllsammmlung anwende, bestehen bleibe. Zudem wirke als Korrektiv im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips die Beschränkung auf das technisch mögliche und wirtschaftlich zumutbare Maß (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 29. März 2017, BT-Drucks. 18/11781, S. 16).

- 82 Insoweit kommt ein Eingriff in das Eigentumsrecht der Klägerin bereits deshalb nicht in Betracht, weil ungeachtet der Frage, ob das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb grundrechtlichen Eigentumsschutz vermittelt, der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG bloße Umsatz- und Gewinnchancen nicht erfasst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17 –, BVerfGE 155, 238 und juris, Rn. 85). Im Hinblick auf die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ist zu berücksichtigen, dass bei der Einschätzung der Frage, ob eine in die Berufsfreiheit eingreifende Maßnahme erforderlich ist, um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen und damit eine Rechtfertigung durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls zu erfahren, dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zusteht. Maßnahmen, die der Gesetzgeber für erforderlich hält, können verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen aber weniger belasten. Insoweit ist ihm ein weiter Bereich gesetzgeberischen Ermessens eröffnet (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276 und juris, Rn. 116; Beschluss vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85 –, BVerfGE 81, 70 und juris, Rn. 65).
- 83 Berücksichtigt man, dass die Rahmenvorgabe als ergänzende Regelung auch der Zielsetzung des § 22 Abs. 1 Satz 1 VerpackG unterliegt und zu einer Anpassung der Leichtverpackungssammmlung an die Sammelstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beitragen soll, so ist die gesetzgeberische Einschätzung, dass dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit der Orientierung an der Obergrenze des Sammelstandards des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers Rechnung getragen wird, nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen. Insoweit ist nicht erkennbar, dass

der Gesetzgeber im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Rahmenvorgabe den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eindeutig verletzt hat und entgegen seiner ausdrücklichen Intention eine Erforderlichkeitsprüfung im Wege der verfassungskonformen Auslegung durchgeführt werden müsste.

- 84 b) Im Übrigen sind auch keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass sich die mit der Rahmenvorgabe angeordnete Sammlung, abgesehen davon, dass sie den Entsorgungsstandard des Beklagten überschreitet, nicht als erforderlich darstellen würde. Dies wäre nur dann der Fall, wenn statt der Tonnensammlung ein anderes, weniger aufwendiges Sammelsystem zu einer gleichen oder höheren Effektivität der Sammlung von Leichtverpackungen führte. Hierfür ist indessen nach dem zuvor Gesagten nichts erkennbar. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass eine Sacksammlung den gleichen Erfassungsgrad erreichen würde, wie dies voraussichtlich bei der Tonnensammlung der Fall ist.