VG Regensburg, Urteil v. 11.09.2023 – RN 5 K 21.1012

Titel:

Keine Wiederverwendung von Eierverpackungen

Normenketten:

VO (EU) Nr. 2017/625 Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 138 Abs. 1 S. 1 lit. b
VO (EG) Nr. 852/2004 Art. 1 Abs. 2 lit. c, Abs. 3, Art. 4 Abs. 1
LMHV § 3 S. 1
VO (EG) Nr. 589/2008 Art. 1 S. 2 lit. b, Art. 12, Art. 16
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1
VwZVG Art. 18, Art. 19 Abs. 1 Nr. 3, Art. 29, Art. 30, Art. 31 Abs. 2 S. 2, Art. 36 Abs. 5

Leitsätze:

1. Lebensmittelunternehmer sind dafür verantwortlich, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Wiederverwendung von bereits benutzten Eierverpackungen ist lebensmittelrechtlich unzulässig. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Unionsrecht schreibt bei Lebensmitteln eine korrekte Kennzeichnung auf der Verpackung zwingend vor; werden daher Eier in Verpackungen angeboten, so muss die Kennzeichnung auf der Verpackung zutreffend sein. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)
4. Werden Lebensmittel lose - ohne Verpackung - feilgeboten, so genügt es, wenn die nach dem Lebensmittelrecht erforderlichen Angaben auf einem gut sichtbaren Schild in der Nähe der zum Verkauf angebotenen Produkte gegeben werden. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anforderungen an eine Zwangsgeldandrohung, Zwangsgeldandrohung, Eierverpackungen, Lose-Verkauf, Kontamination mit Salmonellen, Bestimmtheit, korrekte Kennzeichnung, Lebensmittelunternehmer

Fundstelle:

BeckRS 2023, 35642

Tenor

I. Die Nrn. 2, 3 und 5 des Bescheids des Landratsamt D. vom 26.4.2021 (Gesch.-Z.: …) werden aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens tragen der Kläger und der Beklagte jeweils die Hälfte.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in jeweils entsprechender Höhe leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen einen Bescheid des Beklagten, mit dem ihm unter Zwangsgeldandrohung die Wiederverwendung von Eierkartonagen untersagt und die ordnungsgemäße Kennzeichnung von Eierschachteln angeordnet wurde.

2
Am 15.3.2021 wurde von der Lebensmittelüberwachung (Veterinärwesen und gesundheitlicher Verbraucherschutz) des Landratsamts D. (im Folgenden: Landratsamt) in der Betriebsstätte „…“, …, … des Klägers eine Nachkontrolle durchgeführt. Im Rahmen der Kontrolle wurde auch der

Selbstbedienungskühlschrank (SB-Kühlschrank) vor dem Haus kontrolliert. Dabei wurde festgestellt, dass im SB-Kühlschrank Eier in bereits verwendeten Kartonagen gelagert wurden, die mit bereits abgelaufenem Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD)/falscher Herkunftsbezeichnung/Deklaration versehen waren.

3
Da der Kläger bei der Kontrolle nicht anwesend war, kontaktierte die zuständige Veterinärin den Kläger am 18.3.2021 telefonisch. Ihm wurde dargelegt, dass ein Wiederverwenden von Eierkartonagen nicht zulässig sei. Anlässlich des Telefonats habe sich der Kläger äußerst uneinsichtig gezeigt.

4
Da bereits im Jahr 2014 die Wiederverwendung von Eierkartonagen bemängelt wurde und bei der erneuten Kontrolle wieder gebrauchte Eierschachteln vorgefunden wurden, erließ das Landratsamt einen förmlichen Bescheid. Der Bescheid vom 26.4.2021, dem Kläger zugestellt am 27.4.2021, enthält folgende Anordnungen:

5
1. Herrn … wird untersagt, Eierkartonagen wiederzuverwenden. Dies wurde durch das Veterinäramt D., Frau Dr. … bereits am 18.3.2021 telefonisch ausgesprochen und wird hiermit schriftlich bestätigt.

6
2. Des Weiteren hat Herr … in der Selbstbedienung aus dem SB-Kühlschrank darauf zu achten, dass Eierschachteln nur mit ordnungsgemäßer Kennzeichnung zur Verfügung gestellt werden (Bezeichnung des Lebensmittels, Menge, Inverkehrbringer mit vollständiger Adresse, MHD, ggf. Lagerhinweis).

7
3. Falls Herr … der in Ziffer 1 genannten Maßnahme zuwiderhandelt, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 200,00 € pro vorgefundenem Eierkarton zur Zahlung fällig.

8
Falls Herr … der Anordnung in Ziffer 2 nicht sofort, spätestens jedoch 3 Tage nach Erhalt dieses Bescheides nachkommt bzw. nur teilweise nachkommt, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 200,00 € pro vorgefundenem Eierkarton zur Zahlung fällig.

9
Das Zwangsgeld kann im Wege der Zwangsvollstreckung beigetrieben werden. Sollte das Zwangsgeld uneinbringlich sein, so kann Ersatzzwangshaft angeordnet werden.

10
4. Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 und 2 dieses Bescheides wird angeordnet.

11
5. Herr … hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

12
Mit diesem Bescheid werden Kosten in Höhe von 71,52 € erhoben.

Gebühren: 66,71 €

Auslagen: 4,81 €

13
Zur Begründung wird ausgeführt, der Kläger sei Lebensmittelunternehmer im Sinn des Art. 3 Nr. 3 VO (EG) Nr. 178/2002 (Lebensmittelbasisverordnung – BasisV), für den die Hygienebestimmungen der VO (EG) Nr. 852/2004 (Verordnung über Lebensmittelhygiene – LebensmittelhygieneV) gelten. Nach Art. 4 Abs. 2 LebensmittelhygieneV müssten Lebensmittelunternehmer, die auf Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen von Lebensmitteln tätig seien, die den Arbeitsgängen gemäß Abs. 1 nachgeordnet seien, die allgemeinen Hygienevorschriften gemäß Anhang II beachten.

14
Die Anordnungen in den Ziffern 1 und 2 würden auf Art. 138 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 2017/625 (Verordnung über amtliche Kontrollen – KontrollV) und auf § 39 Abs. 2 Nr. 3 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) beruhen. Danach würden die zuständigen Behörden notwendige

Anordnungen treffen, die insbesondere zur Beseitigung festgestellter oder zur Verhütung künftiger Verstöße sowie zum Schutz vor einer Gefahr für die Gesundheit erforderlich seien. Die bei der Kontrolle am 15.3.2021 vorgefundenen Zustände würden gegen Anhang I Teil A. II. Nr. 2 i.V.m. Anhang II Kapitel IV. Nr. 1 LebensmittelhygieneV, § 3 der nationalen Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV), § 4 Abs. 1 der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) VO (EU) Nr. 1169/2011 (Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel – LMIV, im Bescheid versehentlich als Verordnung 1069/2011 bezeichnet) verstoßen. Die Androhung des Zwangsgeldes in Nr. 3 des Bescheids stütze sich auf Art. 29, 30, 31 und 36 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG).

15
Am 26.5.2021 erhob der Kläger Anfechtungsklage und beantragte unter dem Az. RN 5 K 21.1011 zugleich die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage nach § 80 Abs. 5 VwGO. Als langjähriger Biobauer bemühe er sich um Nachhaltigkeit. Die Eierverpackungen im SB-Kühlschrank seien wiederverwendet worden, solange sie sich in einem ordentlichen und sauberen Zustand befunden hätten. Dies spare Müll, schone Ressourcen und die Eierkundschaft des Klägers unterstütze das gerne. Es sei auch nicht richtig, dass durch die Eierverpackungen gegebenenfalls Salmonellen übertragen werden könnten. Die Eier seien durch die Schale hinreichend gut geschützt. An der Außenseite des SB-Kühlschranks habe der Kläger einen Aushang mit dem Titel „…“ angebracht, der stets gut lesbar gewesen sei. Darin seien die Verbraucher vor dem Eierkauf umfassend informiert worden. Die vorgefundenen Eierkartonagen hätten natürlich eine falsche Deklaration aufgewiesen. Der Aufdruck auf den vorgefundenen Eierschachteln habe aber keinen Informationsgehalt mehr. Die Verpackungen würden ausschließlich als Schutzhülle zur Vermeidung von Beschädigungen der Eier dienen. Die Eierkundschaft könne sich die Eier auch in selbst mitgebrachte Behältnisse umfüllen oder die Eierschachteln als Tragehilfe verwenden.

16
Durch seinen im gerichtlichen Verfahren zugezogenen Prozessbevollmächtigten ließ er ferner vortragen, die Argumentation des Beklagten, wonach die Wiederverwendung von Eierkartonagen aus Hygienegesichtspunkten nicht möglich sei, überzeuge nicht. Das reine Abstellen auf statistische Werte sei nicht plausibel. Erforderlich sei eine konkrete Gefährdung bzw. ein konkreter Nachweis einer Kontamination. Die rein theoretische Gefahr, die noch dazu im Promillebereich liege, könne die getroffene Anordnung nicht stützen.

17
Zu bedenken sei auch, dass klägerseits alle für den Verbraucher relevanten Informationen am Kühlschrank angebracht worden seien. Es habe somit in jedem Fall die Möglichkeit zur ungehinderten Kenntnisnahme bestanden.

18
Auch eine Verbrauchertäuschung sei nicht zu befürchten. Bei frisch gelegten Eiern sei von einem MHD von 0 bis 28 Tagen auszugehen. Der Kläger trage dafür Sorge, dass die sich im Verkauf befindlichen Eier alle am gleichen Tag gelegt worden seien und die gleiche Qualität aufweisen. Eine zusätzliche Kennzeichnung über den am Kühlschrank befindlichen Aushang hinaus sei somit nicht zu fordern.

19
Der Kläger beantragt,

den Bescheid vom 26.4.2021 aufzuheben.

20
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

21
Die vom Kläger vorgetragenen Ausführungen zur Nachhaltigkeit seien im Grundsatz zutreffend, könnten jedoch hier keine Berücksichtigung finden. Das Wiederverwenden von Eierschachteln widerspreche der allgemeinen guten Hygienepraxis und sei gemäß mehrerer gesetzlicher Vorgaben sowohl aus dem Lebensmittelbereich als auch aus dem Tierseuchenbereich nicht gestattet. Bakterielle Verunreinigungen auf der Schale von Eiern und sekundär deren Schachteln seien nicht mit bloßem Auge zu erkennen. Keime auf

den Eiern könnten auf die Schachtel und umgekehrt übertragen werden. Kartonagen seien weder leicht zu reinigen noch zu desinfizieren und könnten entsprechende Bakterienträger sein. Durch das Verbot der Wiederverwendung von Eierschachteln könne dieser Keimdruck gemindert werden.

22
Soweit der Kläger vortrage, die Eierschale biete einen hinreichenden Schutz vor Salmonellen, so sei darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf das Vorkommen von Salmonella spp. bei Konsumeiern auf der Eierschale seit 2008 bei maximal 0,30% der untersuchten Proben Salmonella spp. nachgewiesen worden seien. Bei einer durchschnittlichen Produktion von 17 Milliarden Eiern pro Jahr in Deutschland seien demzufolge bis zu 51 Millionen Eier erzeugt worden, deren Schale mit Salmonella spp. behaftet gewesen seien. Der Beklagte verweist insoweit auf eine Veröffentlichung des Bundesinstituts für Risikobewertung (Zoonosen-Trend-Berichte, www.bfr.bund.de). Wesentlich höher würden die Zahlen beim meldepflichtigen Keim “Campylobakter“ liegen. Hier zeige sich, dass das Wiederverwenden von gebrauchten Eierverpackungen aus Pappe aus hygienerechtlicher Sicht nicht möglich sei.

23
Mit Beschluss vom 9.7.2021 hat das Verwaltungsgericht den Antrag auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt (RN 5 S 21.1011). Die Wiederverwendung von Eierkartons verstoße gegen geltende europarechtliche und nationale Hygienevorschriften. Auch die vom Landratsamt geforderten Angaben auf den Verpackungen entsprächen den geltenden lebensmittelrechtlichen Anforderungen. Bezüglich der Details der Begründung wird auf den Inhalt des Beschlusses verwiesen.

24
In der mündlichen Verhandlung wurde die Sach- und Rechtslage mit den Beteiligten ausführlich erörtert. Insoweit wird auf das Sitzungsprotokoll Bezug genommen. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird im Übrigen auf den Inhalt der Gerichtsakten im Hauptsachesowie im Eilrechtschutzverfahren sowie auf die Behördenakten des Landratsamts, die dem Gericht vorgelegen haben, verwiesen.

Entscheidungsgründe

25
Die zulässige Klage ist teilweise begründet.

26
Die Nr. 1 des streitgegenständlichen Bescheids ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Insoweit ist die Klage unbegründet (vgl. dazu 2.). Die Nrn. 2, 3 und 5 des Bescheids des Landratsamts D. vom 26.4.2021 sind dagegen rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten, weshalb die Klage insoweit begründet ist (vgl. dazu 3.).

27
1. Der streitgegenständliche Bescheid ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden.

28
Das Landratsamt D. ist sachlich und örtlich für den Erlass der lebensmittelrechtlichen Anordnungen in den Nrn. 1 und 2 des streitgegenständlichen Bescheids zuständig. Die sachliche Zuständigkeit des Landratsamts folgte zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses (vgl. dazu: Schuler-Harms in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, 3. EL August 2022, Vorb. § 3 Rn. 22) aus § 38 Abs. 1 LFGB sowie aus Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art.1 Abs. 2 Nr. 4, Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetzes (GDVG) vom 24.7.2003 in der Gültigkeit vom 1.8.2020 bis zum 31.5.2022 (abrufbar unter juris). Die örtliche Zuständigkeit folgt aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG).

29
Die Zuständigkeit des Landratsamts für die Zwangsgeldandrohungen in Nr. 3 des angefochtenen Bescheids folgt dagegen aus Art. 30 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG). Bezüglich der Kostenentscheidung in Nr. 5 ergibt sich die Zuständigkeit des Landratsamts aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Kostengesetzes (KG).

30

2. Das in Nr. 1 des Bescheids vom 26.4.2021 verfügte Verbot der Wiederverwendung von Eierkartonagen ist rechtmäßig.

31
Rechtsgrundlage ist – wie im Bescheid zutreffend dargestellt – Art. 138 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b) KontrollV. Danach ergreifen die zuständigen Behörden bei Feststellung eines Verstoßes gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. Die vom Antragsgegner darüber hinaus zitierte Vorschrift des § 39 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 LFGB in der zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses geltenden Fassung, die bis zum 9.8.2021 Gültigkeit besaß (abrufbar in juris), ist nach Auffassung des Gerichts im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Nach der zuletzt genannten Vorschrift hat die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, die zur Feststellung oder zur Ausräumung eines hinreichenden Verdachts eines Verstoßes oder zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder Vortäuschung erforderlich sind. Art. 138 KontrollV gilt wegen des nach Art. 288 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geltenden Anwendungsvorrangs des Unionsrecht unmittelbar und verdrängt die nationale Vorschrift des § 39 Abs. 2 LFGB in der zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses maßgeblichen Fassung (vgl. zum Verhältnis von § 39 Abs. 2 LFGB a.F. zu Art. 54 Abs. 1 VO (EG) Nr. 882/2004 – der nahezu regelungsgleichen Vorgängervorschrift des Art. 138 KontrollV: BVerwG, U.v. 10.12.2015 – 3 C 7.14 – juris Rn.11 ff.; VGH BW, U.v. 16.6.2014 – 9 S 1273/13 – juris Rn. 22 ff.; VG Würzburg, B.v. 19.12.2022 – W 8 S 22.1676 – juris Rn. 30; VG Regensburg, B.v. 3.11.2014 – RN 5 S 14.1635 – juris Rn. 41; Sosnitza/Meisterernst LebensmittelR/Rathke, 186. EL März 2023, LFGB § 39 Rn. 10, 10a und 63). Der Vorrang des Art. 138 KontrollV ist nunmehr in § 39 Abs. 1 LFGB in der seit dem 1.8.2021 geltenden Fassung ausdrücklich klargestellt (vgl. dazu die amtl. Begründung, BR-Drs. 617/20, S. 57). § 39 Abs. 2 a.F. LFGB und Art. 138 KontrollV sind im Übrigen ähnlich aufgebaut. Weder in Bezug auf die Tatbestandsvoraussetzungen noch die Rechtsfolgen weisen die Bestimmungen relevante Unterschiede auf.

32
a) Der Kläger ist als Lebensmittelunternehmer im Sinne von Art. 3 Nr. 3 BasisV dafür verantwortlich, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem seiner Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden. Gemäß Art. 1 Abs. 2 Buchst. a) KontrollV ist er dabei auch für die Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Lebensmittel und Lebensmittelsicherheit, Lauterkeit und gesundheitliche Unbedenklichkeit auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebensmitteln, darunter Vorschriften zur Gewährleistung fairer Handelspraktiken und über den Schutz der Interessen und der Information der Verbraucher, sowie Vorschriften über die Herstellung und Verwendung von Materialien und Gegenständen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, verantwortlich. Stellt die zuständige Behörde Verstöße gegen eine oder mehrere der genannten Vorschriften fest, so hat sie nach Art. 138 Abs. 1 Buchst. b) KontrollV die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Ihr steht insoweit kein Entschließungsermessen hinsichtlich der Frage des „Ob“ des Einschreitens zu. Sie ist vielmehr zum Einschreiten verpflichtet. Bei der Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigen die zuständigen Behörden nach Art. 138 Abs. 1 Satz 2 KontrollV die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des betreffenden Unternehmers in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften. Die zuständigen Behörden ergreifen alle ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Vorschriften gemäß Art. 1 Abs. 2 KontrollV zu gewährleisten, Art. 138 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 KontrollV. Hier wird deutlich, dass im Rahmen der Entscheidung über die konkret zu treffenden Maßnahmen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist und die zuständige Behörde insbesondere die Erforderlichkeit der zu treffenden Maßnahmen in den Blick zu nehmen hat.

33
b) Die Wiederverwendung von bereits benutzten Eierverpackungen verstößt gegen Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anh. I Teil A. II. Nr. 2 LebensmittelhygieneV sowie gegen § 3 Satz 1 LMHV.

34
Die LebensmittelhygieneV enthält gemäß deren Art. 1 Abs. 1 Satz 1 allgemeine Lebensmittelhygienevorschriften für Lebensmittelunternehmer. Nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. c) LebensmittelhygieneV gilt die Verordnung allerdings nicht für die direkte Abgabe kleiner Mengen von Primärerzeugnissen durch den Erzeuger an den Endverbraucher oder an lokale Einzelhandelsgeschäfte,

die die Erzeugnisse unmittelbar an den Endverbraucher abgeben. Nach Art. 1 Abs. 3 LebensmittelhygieneV erlassen die Mitgliedstaaten im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Vorschriften für die Tätigkeiten im Sinne des Art. 1 Abs. 2 Buchst. c) LebensmittelhygieneV. Mit diesen einzelstaatlichen Vorschriften muss gewährleistet werden, dass die Ziele der Verordnung erreicht werden. In der Bundesrepublik Deutschland wurden diese Vorgaben durch § 5 Abs. 2 Nr. 3 LMHV umgesetzt. Eine Abgabe kleiner Mengen liegt danach bei Eiern, bei denen es sich um Primärerzeugnisse im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) LebensmittelhygieneV handelt, nur dann vor, wenn es sich um Eier aus eigener Erzeugung von Betrieben mit weniger als 350 Legehennen handelt. Diesbezüglich hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung angegeben, sein Hühnerbestand betrage im Durchschnitt 2.500 Stück, weshalb die LebensmittelhygieneV für den von ihm durchgeführten Hofverkauf von Eiern anwendbar ist.

35
Nach Art. 4 Abs. 1 LebensmittelhygieneV haben Lebensmittelunternehmer, die in der Primärproduktion tätig sind und die in Anhang I aufgeführten und damit zusammenhängenden Tätigkeiten durchführen, die allgemeinen Hygienevorschriften gemäß Anhang I Teil A. sowie etwaige spezielle Anforderungen der VO (EG) Nr. 853/2004 (Verordnung mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs) zu erfüllen.

36
Der in der Primärproduktion tätige Kläger führt Tätigkeiten im Sinne des Anhangs I Teil A I. Nr. 1. a) LebensmittelhygieneV durch; denn er lagert von ihm produzierte Eier, ohne dass dabei ihre Beschaffenheit wesentlich verändert wird.

37
Nach dem Anhang I Teil A. II. Nr. 2 LebensmittelhygieneV müssen Lebensmittelunternehmer so weit wie möglich sicherstellen, dass Primärerzeugnisse im Hinblick auf eine spätere Verarbeitung vor Kontamination geschützt werden.

38
Die gleiche Zielrichtung verfolgt § 3 Satz 1 LMHV. Danach dürfen Lebensmittel nur so hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht werden, dass sie bei Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt der Gefahr einer nachteiligen Beeinflussung nicht ausgesetzt sind. Der Begriff der nachteiligen Beeinflussung ist in § 2 Abs. 1 Nr. 1 LMHV definiert. Es handelt sich danach um eine „… Beeinträchtigung der einwandfreien hygienischen Beschaffenheit von Lebensmitteln …“.

39
Sowohl die LebensmittelhygieneV als auch die LMHV zielen darauf ab, bereits eine abstrakte Gefährdung im Hinblick auf eine Kontamination bzw. eine nachteilige Beeinflussung zu unterbinden, weshalb objektive Sorgfaltsmaßstäbe anzuwenden sind (vgl. zu § 3 Satz 1 LMHV: BayVGH, B.v. 18.10.2005 – 25 CS 05.1636 – juris Rn. 8; NdsOVG, B.v. 19.12.2001 – 11 MB 3455/01 – juris Rn. 11). Der Inhalt der unbestimmten Rechtsbegriffe des „Schutzes vor Kontamination“ bzw. der „Verhinderung einer Beeinträchtigung der einwandfreien hygienischen Beschaffenheit“ ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles und des Schutzzwecks der Vorschriften zu bestimmen. Insoweit ist zu bedenken, dass der allen lebensmittelrechtlichen Vorschriften innewohnende Zweck eines umfassenden Schutzes des Verbrauchers vor gesundheitlichen Schädigungen und Nachteilen eine peinlich genaue Einhaltung von Sauberkeit- und Hygienebestimmungen beim Umgang mit Lebensmitteln verlangt, weshalb bereits Risiken im Vorfeld einer Gesundheitsschädigung ausgeschlossen werden sollen (NdsOVG, B.v. 19.12.2001 – 11 MB 3455/01 – juris Rn. 11).

40
Hiervon ausgehend verstößt die vom Kläger praktizierte Lagerung von Eiern in wiederverwendeten Eierkartonagen sowohl gegen Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anh. I Teil A. II. Nr. 2 LebensmittelhygieneV als auch gegen § 3 Satz 1 LMHV. Der Beklagte hat dazu zutreffend dargestellt, dass Eierkartonagen aus Pappe nicht gereinigt werden können und eine Wiederverwendung daher im Hinblick auf die Einhaltung einer guten Hygienepraxis nicht möglich ist, auch wenn dies aus Gründen der Nachhaltigkeit wünschenswert wäre. Der Beklagte hat insoweit ausführlich dargestellt, dass bei maximal 0,30% von seit 2008 untersuchten Proben Salmonella spp. auf Eierschalen nachgewiesen worden sind. Auf den ersten Blick scheint dies nur ein sehr geringer Anteil zu sein. Der Beklagte hat diesbezüglich aber zutreffend ausgeführt, dass mit Blick auf die Anzahl der in Deutschland produzierten Eier letztendlich immerhin noch 51 Millionen Eier pro Jahr erzeugt

werden, deren Schalen mit Salmonella spp. behaftet sind. Die Gefahr einer Übertragung durch nicht reinigbare und bereits verwendete Eierverpackungen aus Pappe auf bislang nicht verunreinigte Eier ist damit nicht von der Hand zu weisen. Bei Keimen wie „Campylobakter“ ist diese Gefahr noch um ein Vielfaches höher, worauf der Beklagte ebenfalls hingewiesen hat. Das Gericht hat keine Veranlassung an diesen fachlichen Aussagen, die beklagtenseits durch Untersuchungen des Bundesinstituts für Risikobewertung sowie des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit belegt worden sind, zu zweifeln.

41
Es mag zwar sein, dass dem verantwortungsvollen Verbraucher bewusst ist, dass bei Eiern stets eine Gefahr der Kontamination mit Salmonella spp. besteht, weshalb ein sorgfältiger Konsument bestrebt sein wird, Eier vor dem Verzehr hinreichend zu erhitzen, um etwa vorhandene Salmonellen unschädlich zu machen. Andererseits ist jedoch zu bedenken, dass trotz der Gefahr einer Infektion mit Salmonellose Eier häufig auch im Rohzustand verarbeitet werden, was vor allem im Sommer problematisch sein kann. Insbesondere mit Blick auf den durch die lebensmittelrechtlichen Hygienevorschriften bezweckten umfassenden Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Schädigungen, ist die Wiederverwendung von Eierkartonagen aus Pappe als Verstoß gegen europäische und nationale Hygienevorschriften anzusehen. Dies gilt zumal deshalb, weil auch der Kläger im Einzelfall nicht abschätzen kann, unter welchen hygienischen Bedingungen eine bereits benutzte Verpackung bei ihrer Erstverwendung und vor der Wiederverwendung gelagert worden ist.

42
c) Aufgrund dieses festgestellten Verstoßes war das Landratsamt gemäß Art. 138 Abs. 1 Satz 1 KontrollV verpflichtet, einzuschreiten. Bezüglich der Frage, welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen sind, hat es sich für ein Verbot der Wiederverwendung von bereits benutzten Eierverpackungen entschieden. Dies ist aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden, zumal keine andere Maßnahme ersichtlich ist, welche die Gefahr einer Kontamination von Eiern ebenso wirksam verhindert hätte. Der Beklagte hat diesbezüglich völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Reinigung von bereits benutzten Pappkartonagen nicht möglich ist. Ein milderes und gleich geeignetes Mittel zur Verhinderung einer Kontamination von Eiern mit Salmonellen gab es somit nicht. Die Anordnung war nach alledem, geeignet, erforderlich und angemessen, weshalb sie nicht zu beanstanden ist.

43
3. Die Anordnungen in den Nrn. 2, 3 und 5 des streitgegenständlichen Bescheids sind dagegen rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten.

44
a) Die Anordnung in Nr. 2 des Bescheids vom 26.4.2021 ist nicht hinreichend bestimmt. Auch sie stützt sich auf Art. 138 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b) KontrollV (vgl. dazu bereits oben 2.). Dabei ging das Landratsamt davon aus, dass der Kläger vorverpackte Eier in seinem Kühlschrank im Verkaufsraum angeboten hat, die aufgrund der Verwendung von bereits benutzten Eierkartonagen fehlerhaft gekennzeichnet waren und mithin ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Kennzeichnungsvorschriften vorlag. Im Ergebnis war dies zutreffend; denn die Kennzeichnung von Eiern richtet sich nach der VO (EG) Nr. 589/2008 (Verordnung hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier). Werden Eier in Verpackungen verkauft, so müssen diese gemäß Art. 12 VO (EG) Nr. 589/2008 gekennzeichnet werden. Für Eier der Klasse A gelten die Regelungen des Art. 12 Abs. 1 und 2 VO (EG) Nr. 589/2008, d.h. die Verpackungen müssen auf der Außenseite deutlich sichtbar und leicht lesbar die Nummer der Packstelle, die Güteklasse, die Gewichtsklasse, das Mindesthaltbarkeitsdatum, die Empfehlung an die Verbraucher, die Eier nach dem Kauf bei Kühlschranktemperatur zu lagern sowie eine Angabe der Haltungsart enthalten.

45
Aufgrund der vom Kläger praktizierten Wiederverwendung von Eierverpackungen entsprachen die auf den Verpackungen befindlichen Angaben nicht diesen gesetzlichen Anforderungen; denn sie bezogen sich auf den ursprünglichen Inhalt der Verpackungen und waren objektiv unzutreffend. Diesbezüglich spielt es nach Auffassung der streitentscheidenden Kammer keine Rolle, ob durch die falsche Kennzeichnung eine Verbrauchertäuschung herbeigeführt worden ist, die dann ggf. zu einem Verstoß gegen § 11 LFGB i.V.m. den einschlägigen Regelungen der VO (EU) Nr. 1169/2011 (Lebensmittelinformations-Verordnung – LMIV) geführt hat. Der Kläger meint diesbezüglich, dass eine Täuschung nicht vorliegen könne, da ja die korrekten

Angaben auf einem Schild am bzw. beim Kühlschrank angebracht gewesen seien, weshalb es für die Verbraucher offensichtlich gewesen sei, dass die Angaben auf den wiederverwendeten Verpackungen keine Bedeutung hätten. Aus Sicht des Gerichts ist jedoch allein maßgeblich, dass Art. 12 VO (EG) Nr. 589/2008 eine korrekte Kennzeichnung auf der Verpackung zwingend vorschreibt. Werden daher Eier in Verpackungen angeboten, so muss die Kennzeichnung auf der Verpackung korrekt sein. Deshalb lag eine falsche Kennzeichnung und damit ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften vor, der den Beklagten zum Einschreiten verpflichtete.

46
Die konkrete Anordnung ist jedoch nicht hinreichend bestimmt, weshalb sie gegen Art. 37 Abs. 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) verstößt. Das Landratsamt hat angeordnet, dass der Kläger in der Selbstbedienung aus dem SB-Kühlschrank darauf zu achten hat, dass Eierschachteln nur mit ordnungsgemäßer Kennzeichnung „zur Verfügung gestellt“ werden. Diese Anordnung zielte wohl ausschließlich darauf ab, dass verpackte Eier nur in ordnungsgemäß gekennzeichneten Eierkartons verkauft werden dürfen. Vom Wortlaut her ist der Regelungsumfang der Anordnung jedoch weiter. Danach müssen nämlich die Schachteln auch dann entsprechend gekennzeichnet sein, wenn der Kläger die Eier lose im Kühlschrank anbietet und der Kunde die Eier dann in vom Kläger bereitgestellte Verpackungen zum Zweck des Transports legt. Auch in diesem Fall stellt der Kläger Verpackungen zur Verfügung, weshalb die in Nr. 2 des Bescheids angeordnete Kennzeichnungspflicht auch in dieser Fallkonstellation gilt. Jedenfalls musste der Kläger dies so verstehen. Andererseits handelt es sich in der geschilderten Konstellation jedoch um einen „Lose-Verkauf“ im Sinne des Art. 1 Satz 2 Buchst. b) VO (EG) Nr. 589/2008, also um ein Feilbieten von Eiern im Einzelhandel in anderer Form als in Verpackungen. Auch bei dieser Verkaufsform sind nach Art. 16 VO (EG) Nr. 589/2008 bestimmte Informationen, insbesondere über die Güteklasse, die Gewichtsklasse, das Mindesthaltbarkeitsdatum etc. anzugeben. Allerdings genügt hier die Angabe auf für den Verbraucher deutlich sichtbare und leicht lesbare Weise. Eine Angabe auf einer Verpackung – die es ja nicht gibt – wird nicht gefordert, und zwar auch nicht auf einer vom Verkäufer separat bereitgestellten Verpackung, die dem Käufer die Mitnahme der Eier erleichtern soll. In diesem Fall genügt es, wenn die erforderlichen Angaben auf einem gut sichtbaren Schild in der Nähe der zum Verkauf angebotenen losen Eier gegeben werden. Sollte der Kläger den eben beschriebenen Lose-Verkauf praktizieren, so wird von ihm gleichwohl eine Kennzeichnung der bereitgestellten Verpackungen gefordert, für die eine Rechtsgrundlage nicht besteht.

47
b) Die Zwangsgeldandrohungen in Nr. 3 des Bescheids sind ebenfalls rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten. Rechtsgrundlage für die Zwangsgeldandrohungen sind Art. 18, 19, 29, 30, 31 und 36 VwZVG.

48
aa) Soweit im Bescheid für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Nr. 1 des Bescheids – also das Verbot der Wiederverwendung von Eierkartons – ein Zwangsgeld in Höhe von 200,- € pro vorgefundenem Eierkarton angedroht wird, ist die Zwangsgeldandrohungen unverhältnismäßig. Gemäß Art. 36 Abs. 5 VwZVG ist der Betrag des Zwangsgeldes in bestimmter Höhe anzudrohen, wobei das Zwangsgeld nach Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG das wirtschaftliche Interesse, das der pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen soll, wobei nach Art. 31 Abs. 2 Satz 4 VwZVG das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen ist. Im Einzelfall richtet sich die Höhe des Zwangsgelds in erster Linie nach der Wichtigkeit des von der Verwaltung verfolgten Zwecks, zum anderen nach der Intensität des geleisteten Widerstands, der gebrochen werden soll; ferner sind die wirtschaftliche Lage des Pflichtigen und sein wirtschaftliches Interesse an einem rechtswidrigen Zustand zu berücksichtigen (BayVGH, B.v. 31.7.2023 – 7 CS 23.1072 – juris Rn. 20; Troidl in Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG VwZG, 12. Aufl. 2021, VwVG § 11 Rn. 8a).

49
Im vorliegenden Fall ist aus Sicht des Gerichts zu berücksichtigen, dass es sich um die erstmalige Androhung eines Zwangsgeldes handelt. Prinzipiell mag es auch gerechtfertigt sein, ein Zwangsgeld nach dem Umfang des vorgefundenen Verstoßes zu staffeln. Allerdings kann das Zwangsgeld im konkreten Fall schnell eine Höhe erreichen, die aus Sicht der Kammer unverhältnismäßig ist, weil das wirtschaftliche Interesse des Klägers an der Wiederverwendung von Eierverpackungen wohl bei weitem überschritten wird. Werden etwa 20 wiederverwendete Verpackungen vorgefunden, so ergibt sich ein Zwangsgeld in Höhe von

4.000,- €. Auch hängt die Höhe des Zwangsgeldes von vom Kläger nicht zu beeinflussenden Umständen ab. Befüllt der Kläger etwa den Verkaufskühlschrank in den Morgenstunden mit 20 wiederverwendeten Eierverpackungen, so hängt es vom Zufall ab, wann im Einzelfall eine Lebensmittelkontrolle stattfindet und wie viele der wiederverwendeten Verpackungen zum Zeitpunkt der Kontrolle noch vorhanden sind. Findet die Kontrolle vor dem Verkauf der ersten Verpackung statt, ergibt sich ein Zwangsgeld in Höhe von 4.000,- €. Findet sie dagegen erst am Nachmittag statt und es wurden bereits achtzehn Verpackungen verkauft, so ergibt sich lediglich noch ein Zwangsgeld in Höhe von 400,- €, obwohl eine einheitlich zu beurteilende Zuwiderhandlung gegen das Verbot der Nr. 1 des Bescheids vorgelegen hat. Insoweit ist ferner zu bedenken, dass die Verhängung von Zwangsgeldern keine Straffunktion hat, sondern eine Erzwingungsfunktion. Nach alledem ist die Zwangsgeldandrohung unverhältnismäßig und somit rechtswidrig.

50
bb) Die Androhung des Zwangsgeldes zur Erzwingung der Einhaltung der in Nr. 2 des streitgegenständlichen Bescheids geregelten Kennzeichnungsverpflichtung ist schon deshalb rechtswidrig, weil auch die diesbezügliche Grundverfügung rechtswidrig und aufzuheben ist (vgl. oben 3. a)). Es fehlt somit schon an einem vollstreckbaren Grundverwaltungsakt im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG.

51
Im Übrigen gelten im Hinblick auf die Höhe des gestaffelten Zwangsgeldes die gleichen Erwägungen wie bei der Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung des Verbots der Wiederverwendung von Eierverpackungen (vgl. oben 3. b) aa)).

52
c) Schließlich ist auch die Entscheidung über die Kosten des Verwaltungsverfahrens in Nr. 5 des angegriffenen Bescheids rechtswidrig. Das Landratsamt hat seine Kostenentscheidung auf Art. 138 Abs. 4 und 1 KontrollV, 1, 2, 5 und 6 des Bayerischen Kostengesetzes (KG) i.V.m. Tarifstelle 7.IX 11/5.7 des Kostenverzeichnisses gestützt. Der Kostenrahmen beträgt danach 10,- € bis 50.000,- €. Insoweit erscheinen die festgesetzten Gebühren in Höhe von 66,71 € grundsätzlich als angemessen. Jedoch besteht die Kostentragungspflicht aus Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG hier nicht umfassend. Denn nach Art. 16 Abs. 5 KG werden keine Kosten erhoben, die bei richtiger Sachbehandlung durch die Behörde nicht entstanden wären. Nachdem der Bescheid teilweise rechtswidrig ist, ist es daher denkbar, dass die Kostenentscheidung anders ausgefallen wäre. Da dem Gericht aber eine verhältnismäßige und teilweise Aufhebung der Kostenentscheidung der Behörde nicht möglich ist, war die ganze Kostenentscheidung aufzuheben.

53
Die Kostenentscheidung des Gerichts folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

54
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf den §§ 167 VwGO, 708 ff. ZPO.