VG Regensburg, Urteil v. 11.05.2026 – RN 5 K 23.2445

Titel:

Unzulässigkeit der Kostenauferlegung für routinemäßige Planproben ohne Verstoß im Rahmen der Lebensmittelüberwachung

Normenketten:

BayVwVfG Art. 28 Abs. 1, Art. 46
BayKG Art. 1, Art. 2
KontrollVO Art. 9 Abs. 1, Art. 79, Art. 82, Art. 138 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4
LFGB § 59

Leitsätze:

1. Die Erhebung von Untersuchungskosten für routinemäßige, anlasslose Planproben im Rahmen der Lebensmittelüberwachung ist unzulässig, wenn zum Zeitpunkt der Probenahme kein Verstoß festgestellt oder Verdacht begründet war. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
2. Nationale Verwaltungsvorschriften, die eine Kostenauferlegung für Untersuchungskosten bei Planproben auch ohne kausalen Verstoß vorsehen, sind wegen Vorrangs des europäischen Rechts unanwendbar. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)
3. Kosten für Nachkontrollen und Folgemaßnahmen, die durch festgestellte lebensmittelrechtliche Verstöße veranlasst wurden, können dem Unternehmer auferlegt werden. (Rn. 32 – 33) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kosten für eine Untersuchung einer durch die Lebensmittelüberwachungsbehörde gezogenen Planprobe können dem Lebensmittelunternehmer auch dann nicht als Auslagen auferlegt werden, wenn im Rahmen der durchgeführten Untersuchung ein lebensmittelrechtlicher Verstoß festgestellt wird. Dies folgt aus Art. 138 Abs. 4 und 1 KontrollV sowie aus Art. 79 Abs. 2 Buchst. c) KontrollV., Lebensmittelkontrolle, Präventivmaßnahme, Kostentragungspflicht, Planprobe, Nachkontrolle, Verfahrensfehler, Billigkeit, anlasslose Kontrolle, Verbraucherschutz, Unionsrecht

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts A. vom 24.11.2023 (. *) wird aufgehoben, soweit darin Kosten für Auslagen für Untersuchungen des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in Höhe von insgesamt 750,00 EUR (247,50 EUR für die Untersuchung der Probe …; 502,50 EUR für die Untersuchung der Probe …*) erhoben werden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens hat der Kläger 1/5 und der Beklagte 4/5 zu tragen.

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

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen einen Kostenbescheid des Landratsamts A. (im Folgenden: Landratsamt), mit dem Kosten für lebensmittelrechtliche Kontrollen erhoben wurden.

2
Der Kläger betreibt ein Lebensmittelgeschäft und ist zudem Hersteller von Süßwaren. Diese verkauft er auch über einen Onlineshop.

3

Am 23.5.2023 zog das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) auf Bitte des Landratsamts durch Bestellung über den Onlineshop des Klägers eine Planprobe der Produkte „Zuckerwatte …“ (Probenummer: …*) sowie „Popcorn …“ (Probenummer: …*). Die Proben wurden durch das LGL (Dienststelle …*) untersucht.

4
Ausweislich des vom LGL erstellten Gutachtens vom 28.7.2023 zur Zuckerwatte (Bl. 10 ff. der Behördenakte) ergab die Untersuchung verschiedene Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften, weil

- das Zutatenverzeichnis nicht alle der im Rahmen der Untersuchung festgestellten Farbstoffe enthielt,

- Zusatzstoffe verwendet wurden, deren Verwendung nicht mit dem EU-Zusatzstoffrecht im Einklang stand,

- die über das Lebensmittel gegebenen Informationen irreführend waren,

- keine Los-Kennzeichnung vorhanden war und

- unzulässige gesundheitsbezogene Angaben verwendet wurden.

5
Bezüglich der Einzelheiten wird auf das Gutachten vom 28.7.2023 verwiesen, in dem auch die einzelnen Rechtsvorschriften angegeben sind, gegen die verstoßen wurde.

6
Der Vorgang wurde durch das LGL zuständigkeitshalber an das Landratsamt zur weiteren Bearbeitung abgegeben. Aufgrund der genannten Beanstandungen wurde durch die Lebensmittelüberwachung des Landratsamts am 9.8.2023 mit dem Kläger im Rahmen einer zusätzlichen amtlichen Kontrolle im Sinne des Art. 79 Abs. 2 Buchst. c) der Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen (KontrollV) eine Gutachtenbesprechung durchgeführt. Dabei wurde dem Kläger das Gutachten ausgehändigt. Der zuständige Lebensmittelkontrolleur ordnete mündlich an, dass das beanstandete Erzeugnis bzw. artgleiche oder artähnliche Erzeugnisse, bei denen ähnlich gelagerte Mängel vorliegen könnten, künftig nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die gesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Herstellen und Inverkehrbringen von Lebensmitteln eingehalten werden.

7
Auch das vom LGL erstellte Gutachten zum Popcorn vom 15.9.2023 (Bl. 57 ff. der Behördenakte) zeigt auf, dass verschiedene Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften vorlagen, weil

- die Nährwertkennzeichnung unzutreffend war, da der ermittelte Fettgehalt den gemäß den einschlägigen Richtlinien geltenden Toleranzbereich deutlich überschritt,

- der ermittelte Zuckergehalt den unteren Toleranzbereich deutlich unterschritt, was ohne nachvollziehbare Begründung eine irreführende Information der Verbraucher im Sinne des Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) der VO (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV) darstellen könne,

- ein nachgewiesener Farbstoff nicht im Zutatenverzeichnis aufgelistet war,

- der nicht im Zutatenverzeichnis aufgelistete Farbstoff einen Warnhinweis erfordert hätte, der zwar vorhanden war, sich aber (nur) auf einen anderen Farbstoff bezog,

- die Verwendung eines aufgrund der Untersuchung festgestellten Zusatzstoffs nicht mit dem Zusatzstoffrecht der EU im Einklang stand,

- im Zutatenverzeichnis ein Zusatzstoff nicht mit der vorgeschriebenen rechtlichen Bezeichnung genannt war,

- die Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums fehlte und

- keine Los-Kennzeichnung vorhanden war.

8

Hinsichtlich der Einzelheiten der Feststellungen wird auf das Gutachten vom 15.9.2023 verwiesen, in dem die Feststellungen ausführlich dargestellt und die Rechtsvorschriften genannt sind, gegen die verstoßen wurde.

9
Nach Abgabe des Vorgangs an das Landratsamt führte dieses am 21.9.2023 eine zusätzliche amtliche Kontrolle im Sinne des Art. 79 Abs. 2 Buchst. c) KontrollV im Betrieb des Klägers durch. Da der Kläger zum Zeitpunkt der Kontrolle nicht im Betrieb anwesend war, wurde das Gutachten einer verantwortlichen Angestellten des Klägers ausgehändigt und mit dieser besprochen. Der zuständige Lebensmittelkontrolleur ordnete mündlich an, dass das beanstandete Erzeugnis bzw. artgleiche oder artähnliche Erzeugnisse, bei denen ähnlich gelagerte Mängel vorliegen könnten, künftig nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die gesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Herstellen und Inverkehrbringen von Lebensmitteln eingehalten werden.

10
Mit Bescheid vom 24.11.2023, zugestellt am 26.11.2023, bestätigte das Landratsamt die mündlichen Anordnungen des Lebensmittelkontrolleurs vom 9.8.2023 bzw. vom 21.9.2023. Die Kosten der Probenahmen und Untersuchungen der Proben sowie die Kosten der mündlich erlassenen Anordnungen zur Mängelbeseitigung seien vom Kläger zu tragen. Die Kostenentscheidung stütze sich auf Art. 138 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 der KontrollV und Art. 1 und 2 des Bayerischen Kostengesetzes (KG). Werde ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften festgestellt, ergreife die zuständige Behörde nach Art. 138 Abs. 1 KontrollV die erforderlichen Maßnahmen, um Ursprung und Umfang des Verstoßes sowie die Verantwortung des Unternehmers zu ermitteln, und sie ergreife geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beende und er erneut Verstöße dieser Art verhindere. Nach Art. 138 Abs. 4 KontrollV würden alle auf der Grundlage dieses Artikels anfallenden Kosten zu Lasten des verantwortlichen Unternehmers gehen. Dementsprechend habe der Kläger die anfallenden Kosten zu tragen.

11
Für die Betriebskontrolle am 9.8.2023, die zu den erlassenen Anordnungen geführt habe, betrage die Gebühr nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 KG i.V.m. Tarif-Nr. 7.X.11/5.8 des Kostenverzeichnisses 85,51 EUR. Die Auslagen würden 247,50 EUR (Untersuchungskosten des LGL) sowie 6,60 EUR (Reisekosten zur Kontrolle/Besprechung am 9.8.2023) betragen.

12
Die Gebühr für die Kontrolle am 21.9.2023 betrage 85,51 EUR. Auslagen seien hier in Höhe von 502,50 EUR (Untersuchungskosten des LGL) sowie 6,60 EUR (Reisekosten für die Kontrolle/Besprechung) entstanden.

13
Dem Bescheid war eine Kostenrechnung beigegeben, wonach für die Betriebskontrollen am 9.8.2023 und am 21.9.2023 ein Gesamtbetrag in Höhe von 934,22 EUR zu bezahlen sei (Auslagen für die Entschädigung für Sachverständige und/oder Zeugen: 750,00 EUR; Auslagen für Reisekosten und Aufwendungen bei Ausführung von Dienstgeschäften: 13,20 EUR; Kosten für Anordnungen: 171,02 EUR).

14
Am 27.12.2023 ließ der Kläger Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid erheben. Es sei zutreffend, dass die Gutachten des LGL Beanstandungen enthalten würden, die der Kläger aufgegriffen und bearbeitet bzw. beseitigt habe. Unter Auswertung der Gutachten habe das Landratsamt mit Schreiben vom 9.11.2023 Strafanzeige im Hinblick auf die Beanstandungen beider Produkte gestellt. Im Schreiben vom 9.11.2023 habe das Landratsamt umfangreiche Straftatbestände und Ordnungswidrigkeitentatbestände angeführt. Bei der Staatsanwaltschaft B. werde aufgrund der Strafanzeige ein Ermittlungsverfahren gegen den Kläger wegen Verstoßes gegen § 59 LFGB geführt. Eine Entscheidung im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren sei noch nicht ergangen. Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sei das Landratsamt zuständig, das allerdings noch keine Bußgeldbescheide erlassen habe. Aufgrund dieser Umstände werde ersichtlich, dass das Landratsamt die vom LGL übersandten Gutachten nicht im Rahmen einer Gefahrenabwehrmaßnahme erhoben habe, sondern erkennbar im Rahmen von gegen den Kläger zu betreibenden strafrechtlichen oder bußgeldrechtlichen Ermittlungen. Dies zeige sich deutlich daran, dass gegen den Kläger keine verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen worden seien. Die Gutachten seien lediglich Grundlage einer

umfangreichen Strafanzeige gewesen, sodass ersichtlich werde, dass es dem Landratsamt von vornherein nur auf eine strafrechtliche Verfolgung angekommen sei. Über die Kosten des Strafverfahrens und gegebenenfalls auch mögliche Bußgeldverfahren müssten die Strafgerichte entscheiden und nicht das Landratsamt. Mit dem Erlass eines Kostenbescheids umgehe das Landratsamt die straf- und bußgeldrechtlichen Kostenregelungen. Außerdem sei vor Bescheidserlass auch keine Anhörung des Klägers erfolgt.

15
Mit Schreiben vom 14.4.2026 ließ der Kläger noch ausführen, dass die seitens des Landratsamts erstattete Strafanzeige zwischenzeitlich eingestellt worden sei. Dementsprechend habe kein hinreichend nachweisbarer Verstoß vorgelegen. Die erhobenen Kosten dürften nicht als Ersatz für gescheiterte Ermittlungen dienen.

16
Zu beachten sei auch, dass zwischen dem Testkauf und der Erstellung der Gutachten mehrere Monate gelegen hätten. Eine derart lange Bearbeitungsdauer widerspräche der Annahme einer akuten Gefahr für die öffentliche Gesundheit. Dementsprechend seien Maßnahmen im Sinne von Art. 138 KontrollV nicht erforderlich gewesen. Auch sei eine Gegenprobe nicht mehr verfügbar. Dem Kläger sei somit die Möglichkeit genommen worden, die Untersuchungsergebnisse überprüfen zu lassen.

17
Der Kläger beantragt sinngemäß,

den Bescheid des Beklagten vom 24.11.2023 aufzuheben.

18
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

19
Der vorrangige Zweck lebensmittelrechtlicher Kontrollen sei die Gefahrenabwehr und der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, die durch das Erzeugen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Lebensmitteln ausgehen können. Wenn sich später herausstellte, dass Verstöße derart gravierend seien, dass diese sogar buß- oder strafbewehrt seien, dann ändere dies nichts an der Stoßrichtung der Kontrolle. Bereits im Jahr 2022 habe das Landratsamt das LGL gebeten, im Betrieb des Klägers Internet-Probenahmen von selbst hergestellten Süßigkeiten (zum Beispiel Popcorn, Zuckerwatte) über den Webshop der Klägerin durchführen zu lassen. Ob und wann das LGL Kontrollen durchführe, liege in dessen Ermessen. Komme es – wie in der streitgegenständlichen Sache – zu strafrechtlich relevanten Beanstandungen, leite das Landratsamt auch im repressiven Bereich die notwendigen Schritte ein.

20
Im Übrigen sei es sowohl bezüglich der Zuckerwatte als auch bezüglich des Popcorn zu mündlichen Anordnungen gekommen. Im Rahmen der jeweiligen Nachkontrolle sei die Klägerseite mündlich aufgefordert worden, die festgestellten lebensmittelrechtlichen Verstöße abzustellen. Auch mündliche Anordnungen seien kostenpflichtig, was sich aus dem Leitfaden des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz zur Anwendung der Lfd. Nrn. 7.IX.0 /bis 7.IX.14/ des Kostenverzeichnisses (Stand: 14.12.2019) ergebe. Im Rahmen der Probenahmen seien schließlich auch mehrere Verstöße festgestellt worden, was sich aus den beiden Gutachten des LGL ohne Weiteres ergebe. Bezüglich der Einzelheiten zur Kostenberechnung werde auf die Ausführungen in den Formblättern „Betriebskontrolle/Bearbeitungsblatt“ zu den Kontrollen am 9.8.2023 (Bl. 1 der Behördenakte) sowie am 21.9.2023 (Bl. 34 der Behördenakte) verwiesen.

21
Soweit der Kläger schließlich ausführe, vor Erlass des Bescheids nicht angehört worden zu sein, sei darauf hinzuweisen, dass sich die Klägerseite bereits bei den Nachkontrollen habe äußern können. In der Sache „Zuckerwatte“ sei der Bevollmächtigte des Klägers zudem mit Schreiben des Landratsamts vom 31.10.2023 zusätzlich darauf hingewiesen worden, dass es sich um ein anhängiges Verwaltungsverfahren (Kostenfestsetzung für die Anordnung von Maßnahmen) gegen den Kläger handele. Stellungnahmen, wie in

den Anträgen des Bevollmächtigten auf Akteneinsicht angekündigt, habe der Bevollmächtigte jedoch nie abgegeben.

22
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, insbesondere auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung, sowie auf die Behördenakte, die dem Gericht vorgelegen hat, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

23
Die Klage hat Erfolg, soweit der Beklagte vom Kläger Auslagen für die Untersuchungen der vom LGL gezogenen Proben in Höhe von insgesamt 750,00 EUR erhoben hat. Die darüber hinaus erhobenen Kosten sind rechtmäßig, weshalb die Klage im Übrigen abzuweisen war.

24
Vorab ist festzustellen, dass es sich bei den vom Landratsamt veranlassten Kontrollmaßnahmen und in der Folge vom LGL durchgeführten Untersuchungen um Präventivmaßnahmen der Lebensmittelkontrolle handelte und nicht um strafrechtlich verursachte, repressive Maßnahmen. Zu derartigen präventiven Kontrollmaßnahmen sind die zuständigen Behörden gemäß Art. 9 Abs. 1 KontrollV verpflichtet. Danach unterziehen die zuständigen Behörden alle (Lebensmittel-)Unternehmer regelmäßig risikobasiert und mit angemessener Häufigkeit amtlichen Kontrollen. Die vorliegende Kontrolle wurde durch das Landratsamt mit E-Mail vom 22.9.2022 veranlasst. Darin wurde das LGL gebeten, über den Onlineshop des Klägers eine Probenahme beim klägerischen Betrieb vorzunehmen und die gezogenen Proben in Bezug auf Beschaffenheit, Zusammensetzung, Kennzeichnung, etc. zu untersuchen. Dies entspricht der üblichen, präventiven Vorgehensweise der Lebensmittelüberwachungsbehörden. Zweck der Kontrollmaßnahmen war ganz offensichtlich die Gefahrenabwehr und nicht die Verfolgung strafrechtlich relevanten Verhaltens. Dabei entspricht es selbstverständlich auch der üblichen Vorgehensweise, dass dann, wenn durch die Probenahmen strafrechtlich relevante Tatbestände aufgedeckt werden oder deren Verwirklichung zumindest im Raum steht, durch die Lebensmittelüberwachungsbehörden auch repressive Maßnahmen eingeleitet werden. Dies kann durch die Einleitung eines Strafverfahrens bei der Staatsanwaltschaft geschehen oder durch die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens, das von der Verwaltungsbehörde geführt wird. Derartige Verdachtsmomente standen nach Auffassung des Landratsamts auch im Falle der vom Kläger in den Verkehr gebrachten Erzeugnisse im Raum, weshalb eine Strafanzeige an die zuständige Staatsanwaltschaft erstattet wurde. Im Rahmen einer lebensmittelrechtlichen Kontrolle aufgedeckte und möglicherweise strafrechtlich relevante Sachverhalte sind aber nicht geeignet, nachträglich die Zielrichtung der Überwachungsmaßnahme von einer Gefahrenabwehrin eine Strafverfolgungsmaßnahme abzuändern.

25
Rechtsgrundlage für die seitens des Beklagten getroffene Kostenentscheidung für die Überwachungsmaßnahmen sind Art. 138 Abs. 4 und 1 KontrollV, 1, 2, 6 und 10 KG. Ausgangspunkt für die Kostenerhebung ist Art. 138 Abs. 4 KontrollV. Danach gehen alle auf der Grundlage dieses Artikels anfallenden Kosten zu Lasten des verantwortlichen Unternehmers. Ausweislich seiner Überschrift behandelt Art. 138 KontrollV „Maßnahmen im Fall eines festgestellten Verstoßes“. Kosten für solche Maßnahmen hat somit der verantwortliche Unternehmer zu tragen, wobei sich die Befugnisse der zuständigen Behörde aus Art. 138 Abs. 1 Satz 1 KontrollV ergeben. Danach ergreifen die zuständigen Behörden, wenn ein Verstoß festgestellt wird, a) die erforderlichen Maßnahmen, um Ursprung und Umfang des Verstoßes sowie die Verantwortung des Unternehmers zu ermitteln, und b) geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. Sowohl nach der Überschrift der Vorschrift als auch nach dem eindeutigen Wortlaut ist Voraussetzung für das Ergreifen einer Maßnahme nach dieser Vorschrift und somit auch für die Erhebung von Kosten, dass ein Verstoß festgestellt wurde und dieser Verstoß kausal für das erforderlich werden der behördlichen Tätigkeit ist (Holle in: Streinz/Meisterernst, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, 2. Aufl. 2025, § 39 Rn. 143; BayVGH, B.v. 30.1.2014 – 20 ZB 11.3035 – juris Rn. 3 und VG Augsburg, U.v. 22.11.2011 – Au 1 K 11.1432 – juris Rn. 30 jeweils zu Art. 28 der Vorgänger-VO (EG) 882/2004). Steht ein Verstoß fest, so sind alle Folgemaßnahmen, die aufgrund des Verstoßes ergriffen und den unter Buchst. a) und b) genannten Zielen dienlich sind, von der Kostentragungspflicht des Unternehmers nach Art. 138 Abs. 4 KontrollV

erfasst. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Kontrollmaßnahmen, die erst zur Aufdeckung eines Verstoßes führen, nicht von der Kostentragungspflicht des Art. 138 Abs. 4 KontrollV erfasst werden (BayVGH, B.v. 30.1.2014 – 20 ZB 11.3035 – juris Rn. 6 zu Art. 28 der Vorgänger-VO (EG) 882/2004). Dies gilt jedenfalls dann, wenn beim Ergreifen der Kontrollmaßnahmen nicht einmal der Verdacht eines Verstoßes im Raum stand (vgl. dazu: Holle in: Streinz/Meisterernst, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, 2. Aufl. 2025, § 39 Rn. 145). Dies steht im Einklang mit den Regelungen in Art. 79 KontrollV, der Pflichtgebühren oder -abgaben für amtliche Kontrollen regelt. Nach Art. 79 Abs. 2 Buchst. c) KontrollV werden Gebühren oder Abgaben von den zuständigen Behörden erhoben, um die Kosten zu decken, die ihnen im Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen, die ursprünglich nicht eingeplant waren, entstehen und die i) erforderlich werden, wenn während einer gemäß dieser Verordnung durchgeführten amtlichen Kontrolle ein Verstoß desselben Unternehmers festgestellt wird, und ii) durchgeführt werden, um das Ausmaß und die Folgen eines Verstoßes zu bewerten oder um zu überprüfen, ob der Verstoß beendet worden ist.

26
1. Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass Kosten für die vom LGL durchgeführten Untersuchungen der im Auftrag des Landratsamts gezogenen Proben dem Kläger nicht als Auslagen des Landratsamts auferlegt werden durften.

27
Zuständig für die Lebensmittelüberwachung und damit für die Probenahme war das Landratsamt gemäß Art. 14 Abs. 1, 1 Abs. 2 Nr. 3, 2 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den gesundheitlichen Verbraucherschutz und das Veterinärwesen (GVVG). Im Rahmen dieser Zuständigkeit bat das Landratsamt das LGL um eine Probenahme beim klägerischen Betrieb gemäß § 43a Abs. 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB). Danach sind die mit der Überwachung beauftragten Personen im Fall von Erzeugnissen, die unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln im Sinne von § 312 Abs. 2 BGB angeboten werden, befugt, solche Erzeugnisse für eine Probenahme zu bestellen, ohne sich zu erkennen zu geben. Von dieser Möglichkeit der Probenahmen machte das Landratsamt Gebrauch, wobei es das LGL bat, die erforderliche Onlinebestellung selbst vorzunehmen, um das Probenahmeverfahren abzukürzen und zu beschleunigen.

28
Bei der im Auftrag des Landratsamts gezogenen Probe handelte es sich um eine routinemäßige Probenahme, ohne dass es hierfür einen besonderen Anlass gab, der die Auferlegung der Untersuchungskosten rechtfertigen könnte. Weder war bereits ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften festgestellt, aufgrund dessen die Proben entnommen wurden, noch gab es einen irgendwie gearteten Verdacht, dass ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften vorliegen könnte. Dies ergibt sich einerseits aus den vom LGL vorgelegten Gutachten über die gezogenen Proben vom 28.7.2023 (Bl. 10 der Behördenakte) bzw. 16.9.2023.(Bl. 57 der Behördenakte). Dort werden die gezogenen Proben ausdrücklich jeweils als „Planprobe“ bezeichnet. Dies bestätigt auch die E-Mail des Landratsamts an das LGL vom 22.9.2022, mit der das LGL gebeten wurde, über den Onlineshop eine Probenahme beim klägerischen Betrieb vorzunehmen. Das LGL wurde darin lediglich gebeten, vom Betrieb des Klägers hergestellte Lebensmittel über dessen Online-Shop zu bestellen und diese zu untersuchen. Ein konkreter Anlass für die Untersuchungen wurde nicht genannt. Nach alledem lagen Planproben vor, also Probenahmen, die im Rahmen der üblichen Lebensmittelkontrolle in gewissen Abständen stattfinden, und keine Verdachtsproben. Die Untersuchungskosten waren damit nicht durch einen „festgestellten Verstoß“ im Sinne des Art. 138 Abs. 1 KontrollV verursacht. Die Untersuchungen waren vielmehr „ursprünglich eingeplant“ im Sinne des Art. 79 Abs. 2 Buchst. c) KontrollV, weshalb eine Kostenerhebung nach dem oben Gesagten für die Untersuchung der Proben nicht möglich war.

29
Zwar hat der Beklagte zutreffend ausgeführt, dass im zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses geltenden Leitfadens zur Anwendung der Lfd. Nrn. 7.IX.9/ bis 7.IX.14/ des Kostenverzeichnisses des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (Stand: 14.12.2019) ausgeführt ist, dass auch die Untersuchungskosten bei Planproben im Einzelfall dem Lebensmittelunternehmer auferlegt werden können, wenn die Untersuchung einen Verstoß ergeben habe, die Kostenauferlegung der Billigkeit entspreche und nicht unverhältnismäßig sei (vgl. dort Nr. 1.3). Insoweit sei Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KG anwendbar, wonach die für die Kostenerhebung zuständige Behörde unter Berücksichtigung von Billigkeit und Verhältnismäßigkeit

über die Erhebung von Kosten entscheide (eine entsprechende Regelung enthält auch der derzeit geltende Leitfaden (Stand: 17.3.2025) in Nr. 1.4). Diese Handlungsanweisung verstößt jedoch gegen die das Kostengesetz überlagernden und vorrangig anwendbaren Regelungen des europäischen Rechts, die eine Kostentragungspflicht des Unternehmers ausschließlich bei Kontrollen vorsehen, die durch einen lebensmittelrechtlichen Verstoß kausal hervorgerufen wurden.

30
Die beim LGL angefallenen Untersuchungskosten, die dem Kläger bezüglich der Zuckerwatte in Höhe von 247,50 EUR und bezüglich des Popcorn in Höhe von 502,50 EUR in Rechnung gestellt wurden, durften nach alledem nicht als Auslagen geltend gemacht werden. Insoweit war der Kostenbescheid aufzuheben.

31
Auf die von der Klägerseite aufgeworfene Frage, ob vor Erlass des Kostenbescheids eine ordnungsgemäße Anhörung des Klägers stattgefunden hat, kommt es nach alledem nicht entscheidungserheblich an.

32
2. Die übrigen im streitgegenständlichen Bescheid geltend gemachten Kosten in Höhe von 184,22 EUR, die in der Höhe seitens des Klägers nicht bestritten werden, beziehen sich auf die beiden Nachkontrollen vom 9.8.2023 bzw. 21.9.2023. Sie setzen sich zusammen aus den Gebühren für die im Rahmen der Nachkontrollen ergriffenen Maßnahmen nach Art. 138 KontrollVO sowie die entstandenen Fahrtkosten.

33
Bezüglich dieser geltend gemachten Positionen liegen die Voraussetzungen der Kostenerhebung nach Art. 138 Abs. 4 KontrollV vor. Die Nachkontrollen und die dabei ergriffenen Maßnahmen wurden nämlich kausal durch die im Rahmen der Untersuchungen durch das LGL festgestellten Verstöße, die seitens des Klägers im Einzelnen nicht bestritten wurden, verursacht. Insoweit ist die Kostenerhebung nicht zu beanstanden. Bei der Gebührenberechnung wurden die Personalvollkosten für die beiden jeweils eingesetzten Lebensmittelkontrolleure aufgrund der von ihnen aufgewendeten Zeit jeweils genau berechnet sowie die Fahrtkosten nach der Wegstrecke ermittelt (vgl. dazu Bl. 95 f. der Behördenakte). Dies entspricht Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des Kostengesetzes (KG) i.V.m. Tarif-Nr. 7.IX.11/5.8 des Kostenverzeichnisses (KvZ) sowie dem in Art. 82 Abs. 1 Buchst. b) KontrollV festgelegten Kostendeckungsprinzip.

34
Auch insoweit kann dahinstehen, ob eine ausreichende Anhörung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG vor Erlass des Kostenbescheids durchgeführt worden ist. Denn selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, würde es sich um einen Verfahrensfehler handeln, der nur zur formellen Rechtswidrigkeit des Kostenbescheids führen würde und wegen derer der Kläger eine Aufhebung des Bescheids nach Art. 46 BayVwVfG nicht beanspruchen kann. Denn es ist offensichtlich, dass eine fehlerhafte Anhörung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Der insoweit erforderliche Kausalzusammenhang setzt die konkrete Möglichkeit voraus, dass die angegriffene behördliche Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders, also für den Betroffenen günstiger, ausgefallen wäre (vgl. zu einem ähnlichen Fall: NdsOVG, U.v. 27.9.2017 – 13 LC 233/16 – juris Rn. 159). Die Erhebung von Kosten für Untersuchungen nach Art. 138 Abs. 1 und 2 KontrollV ist eine gebundene Entscheidung, im Rahmen derer das Kostendeckungsprinzip (vgl. Art. 82 KontrollV) zu beachten ist. Diesen rechtlichen Rahmen hat der Beklagte beachtet, sodass eine für den Kläger günstigere Kostenentscheidung nicht hätte getroffen werden können. Klägerseits wurde die Höhe der erhobenen Kosten für die Nachkontrollen im Übrigen auch nicht in Frage gestellt.

35
Die gerichtliche Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

36
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus den §§ 167 VwGO, 708 ff. ZPO.