VG Augsburg, Beschluss v. 14.01.2026 – Au 9 S 25.3016

Titel:

Vollstreckungsrecht: Bestimmtheitsanforderungen und Zulässigkeit der Zwangsgeldandrohung

Normenketten:

VwGO § 42 Abs. 2, § 80 Abs. 3, Abs. 5
VwZVG Art. 18 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1, Art. 31, Art. 36 Abs. 5
BayVwVfG Art. 35
LFGB § 39 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Die Androhung eines Zwangsgeldes muss gem. Art. 36 Abs. 5 VwZVG in bestimmter Höhe erfolgen. Eine variable Festsetzung je nach Anzahl festgestellter Verstöße genügt diesem Bestimmtheitsgebot nicht. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für eine Handlungspflicht darf bei Missachtung jeweils nur ein Zwangsgeld angedroht und festgesetzt werden. Eine Aufspaltung in mehrere Einzelpflichten mit jeweils eigenem Zwangsgeld ist unzulässig. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine erneute Androhung eines Zwangsgeldes ist erst zulässig, wenn die vorausgegangene Androhung erfolglos geblieben ist. Eine Dauerandrohung für unbestimmte künftige Verstöße verstößt gegen Art. 36 Abs. 6 S. 2 VwZVG. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Lebensmittelrechtliche Anordnung, isolierte Zwangsgeldandrohung, Handlungspflicht, Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung, unzulässige Aufspaltung der Handlungspflicht in mehrere Einzelverpflichtungen, Zwangsgeldandrohung, Lebensmittelrecht, Mindesthaltbarkeitsdatum, Verhältnismäßigkeit, Ermessensausübung, Sofortvollzug, Verwaltungsakt

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Androhung eines erneuten Zwangsgelds in Höhe von 200,00 EUR je vorgefundenem für den Verkauf vorgesehenen Produkts, dessen Mindesthaltbarkeitsdatum abgelaufen ist und das nicht entsprechend gekennzeichnet wurde, im Bescheid des Antragsgegners vom 29. September 2025 wird angeordnet.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen eine ihm gegenüber erlassene erneute Zwangsgeldandrohung für den Fall der Nichtbeachtung einer lebensmittelrechtlichen Anordnung.

2
Der Antragsteller ist Inhaber und Betreiber des Betriebs * * * Shop in der * Straße in *-*.

3
Im Rahmen einer routinemäßigen Kontrolle wurden am 5. April 2023 Produkte mit teils deutlich überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum vorgefunden. Bei einer Nachkontrolle am 6. April 2023 und am 13. Juli 2023 wurden erneut Tiefkühlprodukte mit überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum festgestellt.

4

Mit Bescheid vom 16. Oktober 2023 (Az. *) verpflichtete daraufhin das Landratsamt *-* den Antragsteller als verantwortlichen Lebensmittelunternehmer in der Betriebsstätte * Str., * *-*, Produkte, deren Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) überschritten ist, entweder entsprechend zu kennzeichnen oder aus dem Verkauf zu nehmen und zu entsorgen. Für jedes vorgefundene Produkt, dessen MHD abgelaufen ist und das nicht entsprechend gekennzeichnet wurde, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 30,00 EUR angedroht (Ziffer 1 des Bescheids). Für den Fall, dass der Antragsteller den Verpflichtungen unter Ziffer 1 dieses Bescheides nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht nachkommt, werden die dort genannten Zwangsgelder zur Zahlung fällig (Ziffer 2). Rechtsgrundlage für die Anordnung sei Art. 138 VO (EU) Nr. 2017/625 und § 39 Abs. 2 Satz 1 LFGB. Danach könnten die Lebensmittelüberwachungsbehörden für den Einzelfall Anordnungen treffen, um Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften zu verhüten, zu unterbinden oder zu beseitigen. § 3 Satz 1 der Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV) lege fest, dass Lebensmittel nur so hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht werden dürfen, dass sie bei Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt der Gefahr einer nachteiligen Beeinflussung nicht ausgesetzt sind. Bei den Kontrollen vom 5.4.2023, 6.4.2023 und 13.7.2023 seien wiederholt Lebensmittel mit teilweise weit überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum vorgefunden worden, die nicht entsprechend gekennzeichnet gewesen seien.

5
Der Bescheid wurde mit Postzustellungsauftrag versandt.

6
Am 7. Mai 2024 wurde durch die Lebensmittelüberwachung eine routinemäßige Kontrolle durchgeführt, bei der festgestellt wurde, dass an zwölf einzelnen Verpackungen, die zum Verkauf angeboten wurden, das Mindesthaltbarkeitsdatum ohne entsprechende Kennzeichnung überschritten war.

7
Mit Schreiben vom 6. Juni 2024 stellte der Antragsgegner daraufhin das angedrohte Zwangsgeld aus der Anordnung vom 16. Oktober 2023 in Höhe von 360,00 EUR fällig und verpflichtete mit Bescheid vom 6. Juni 2024 (Az. *) den Antragsteller erneut, Produkte, deren Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) überschritten ist, entweder entsprechend zu kennzeichnen oder aus dem Verkauf zu nehmen und zu entsorgen. Je vorgefundenes Produkt, dessen MHD abgelaufen ist und das nicht entsprechend gekennzeichnet wurde, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 60,00 EUR angedroht (Ziffer 1 des Bescheids). Die sofortige Vollziehung der Ziffer 1 des Bescheids wurde angeordnet (Ziffer 2). Für den Fall, dass der Antragsteller den Verpflichtungen unter Ziffer 1. dieses Bescheides nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht nachkommt, werden die dort genannten Zwangsgelder zur Zahlung fällig (Ziffer 3).

8
Der Bescheid wurde dem Antragsteller ausweislich des Vermerks auf der Postzustellungsurkunde am 8. Juni 2024 zugestellt.

9
Am 11. Juni 2025 fand im Lebensmittelunternehmen des Antragstellers erneut eine Kontrolle durch die Lebensmittelüberwachung des Landratsamts *-* statt. Bei dieser Kontrolle wurde festgestellt, dass bei 129 Verpackungen, die zum Verkauf angeboten wurden, das Mindesthaltbarkeitsdatum ohne entsprechende Kennzeichnung überschritten war.

10
Mit Schreiben vom 8. Juli 2025 stellte der Antragsgegner daraufhin das erneut angedrohte Zwangsgeld insgesamt in Höhe von 7.740,00 EUR fällig, weil der Antragsteller der Verpflichtung aus der Anordnung vom 6. Juni 2024 in 129 Fällen nicht nachgekommen sei und verpflichtete den Antragsteller mit Bescheid vom 8. Juli 2025 (Az. *) erneut, Produkte, deren Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) überschritten ist, entweder entsprechend zu kennzeichnen oder aus dem Verkauf zu nehmen und zu entsorgen. Für jedes vorgefundene Produkt, dessen MHD abgelaufen ist und das nicht entsprechend gekennzeichnet wurde, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 100,00 EUR angedroht (Ziffer 1 des Bescheids). Die sofortige Vollziehung der Ziffer 1. des Bescheids wurde angeordnet (Ziffer 2). Für den Fall, dass der Antragsteller den Verpflichtungen unter Ziffer 1. dieses Bescheides nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht nachkommt, werden die dort genannten Zwangsgelder zur Zahlung fällig (Ziffer 3).

11

Der Bescheid wurde dem Bevollmächtigten am 9. Juli 2025 mit einem gesonderten Anschreiben über das besondere Anwaltspostfach übersandt.

12
Am 25. September 2025 wurde eine erneute Betriebskontrolle durchgeführt, bei der in 115 Fällen ein überschrittenes bzw. fehlendes Mindesthaltbarkeitsdatum festgestellt wurde.

13
Mit Schreiben vom 29. September 2025 stellte der Antragsgegner daraufhin das erneut angedrohte Zwangsgeld in Höhe von insgesamt 11.500,00 EUR fällig und ordnete mit Bescheid vom 29. September 2025 (Az. *) erneut an, Produkte, deren Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) überschritten ist, entweder entsprechend zu kennzeichnen oder aus dem Verkauf zu nehmen und zu entsorgen. Für jedes vorgefundene Produkt, dessen Mindesthaltbarkeitsdatum abgelaufen ist und das nicht entsprechend gekennzeichnet wurde, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 200,00 EUR angedroht (Ziffer 1 des Bescheids). Die sofortige Vollziehung der Ziffer 1. des Bescheids wurde angeordnet (Ziffer 2). Für den Fall, dass der Antragsteller den Verpflichtungen unter Ziffer 1. dieses Bescheides nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht nachkommt, werden die dort genannten Zwangsgelder zur Zahlung fällig (Ziffer 3).

14
Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Antragsteller den mit Bescheid des Landratsamts Neu-Ulm vom 8. Juli 2025 angeordneten Punkten nicht bzw. nicht vollständig nachgekommen sei. Es seien erneut Lebensmittel mit abgelaufenem Mindesthaltbarkeitsdatum ohne entsprechende Kennzeichnung zum Verkauf angeboten worden. Rechtsgrundlage für die (erneute) Zwangsgeldandrohung seien Art. 29, 31, 36, und 37 VwZVG. Die erneute Zwangsgeldandrohung sei zulässig, weil die vorausgegangene Zwangsgeldandrohung erfolglos geblieben sei (Art. 36 Abs. 6 VwZVG). Das Landratsamt sei nicht gehalten, bei der Androhung eines neuen Zwangsgeldes bis zur Bezahlung des bereits fällig gewordenen Zwangsgeldes zuzuwarten. Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VwZVG könnten die angedrohten Zwangsgelder so lange und so oft angewendet werden, bis die Verpflichtungen erfüllt sind. Das Landratsamt Neu-Ulm ordne den Sofortvollzug nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) im öffentlichen Interesse an. Die unaufschiebbare Erfüllung der Maßnahmen in Ziffer 1. dieses Bescheides diene dem Schutz des Verbrauchers vor einer möglichen Gesundheitsgefährdung. Es liege im besonderen öffentlichen Interesse, dass die dem Schutz des Verbrauchers und der menschlichen Gesundheit dienenden Hygienevorschriften für Betriebe, in denen Lebensmittel gewerbsmäßig hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht werden, ohne Verzögerung durchgesetzt werden. Es sei zu verhindern, dass Produkte mit teilweise seit Monaten oder gar Jahren überschrittenem MHD ohne entsprechende Kennzeichnung in den Verkehr gelangen.

15
Der Bescheid wurde dem Bevollmächtigten am 29. September 2025 über das besondere Anwaltspostfach zugeleitet. Zusätzlich wurde der Bescheid ausweislich der in den Akten enthaltenen Postzustellungsurkunde dem Antragsteller am 4. Oktober 2025 zugestellt.

16
Am 29. Oktober 2025 erhob der Bevollmächtigte des Antragstellers Klage gegen die mit Bescheid vom 29. September 2025 verfügte Androhung eines erhöhten Zwangsgeldes in Höhe von 200,00 EUR je vorgefundenem Produkt mit abgelaufenem oder fehlendem Mindesthaltbarkeitsdatum (Au 9 K 25.3015). Weiterhin sei festzustellen, dass das mit Schreiben vom 29. September 2025 fällig gestellte Zwangsgeld in Höhe von 11.500,00 EUR nicht fällig geworden sei (Au 9 K 25.3080).

17
Zugleich wurde beantragt,

18
die aufschiebende Wirkung der Klage wird angeordnet.

19
Zur Begründung der Klage wird vorgetragen, die erneute Androhung eines erhöhten Zwangsgelds könne nur erfolgen, wenn das vorher angedrohte Zwangsgeld fällig geworden und die vorangegangene Zwangsgeldandrohung erfolglos geblieben sei. Das sei jedoch nicht der Fall, da hinsichtlich des beanstandeten braunen Rohrzuckers nach der Anlage X 1d) der VO (EU) Nr. 1169/2011 kein

Mindesthaltbarkeitsdatum erforderlich sei. Die erneute Zwangsgeldandrohung sei auch ermessensfehlerhaft. Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG solle das Zwangsgeld das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen berücksichtigen. Dies sei jedoch unterblieben. Ausführungen hierzu fänden sich nicht. Das wirtschaftliche Interesse werde durch die angedrohten Zwangsgelder offensichtlich weit überschritten, da dieses bei keinem der Produkte annähernd bei 200,00 EUR liege. Das wirtschaftliche Interesse liege im Unterschied zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis der Produkte vor Steuern und dürfte im Centbereich liegen. Somit liege auch ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor. Auch die Gleichbehandlung aller Produkte sei unverhältnismäßig. Gerade im Hinblick auf die vom Antragsgegner genannte Begründung, dem Schutz des Verbrauchers vor einer möglichen Gesundheitsgefährdung, sei ein Unterschied zwischen den verschiedenen Produkten und des Zeitraums der Überschreitung des Mindesthaltbarkeitsdatums zu machen. Nicht nachvollziehbar begründet sei die Verdoppelung des Zwangsgelds von 100,00 EUR auf 200,00 EUR. Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VwZVG regele nur, dass ein Zwangsgeld wiederholt angewendet werden könne, aber nicht eine automatische Erhöhung. Es bedürfe einer Ermessensausübung, die begründet werden müsse. Eine solche Begründung fehle völlig. Würde bei 100 Tüten eines 99-Cent-Produkts das Mindesthaltbarkeitsdatum übersehen, würde das zu einem Zwangsgeld über 20.000,00 EUR führen. Zu berücksichtigen sei auch, dass bereits ein Bußgeldbescheid über 10.000,00 EUR erlassen worden sei. Der Antragsteller werde so mit Kosten für Kontrollen und Bescheide von weit über 22.000,00 EUR belastet.

20
Mit Schreiben vom 13. November 2025 nahm der Antragsgegner zum Verfahren Stellung und beantragt,

21
den Antrag abzulehnen.

22
Alle streitgegenständlichen Bescheide seien ordnungsgemäß zugestellt worden. Da der Bevollmächtigte mit Schreiben vom 2. Juli 2025 seine Mandatierung für alle Angelegenheiten des Antragstellers angezeigt habe, habe der Bescheid vom 8. Juli 2025 über das Anwaltspostfach zugestellt werden können. Der angegriffene Bescheid vom 29. September 2025 sei dem Bevollmächtigten ebenfalls über das besondere Anwaltspostfach zugestellt worden. Für den genannten braunen Rohrzucker sei die Angabe eines Mindesthaltbarkeitsdatums nicht verpflichtend, das entbinde aber nicht von der Verpflichtung, das Produkt bei überschrittenem Mindesthaltbarkeitsdatum nur mit entsprechender Kennzeichnung zum Verkauf anzubieten. Selbst unter der Annahme, dass das Zwangsgeld für die Position „5x south word brand Brauner Rohrzucker 300g (19.05.2020)“ zu Unrecht fällig gestellt worden sei, verblieben noch 110 Produkte, bei denen unstrittig das Mindesthaltbarkeitsdatum überschritten wurde und keine Kennzeichnung erfolgt ist. Die Verpflichtung, Lebensmittel bei abgelaufenem Mindesthaltbarkeitsdatum nicht ohne Kennzeichnung in den Verkauf zu geben, gelte für alle Lebensmittel mit Mindesthaltbarkeitsdatum, so dass eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Produktgruppen nicht zu treffen sei. Eine Auflistung des gesamten Warenbestands wäre weder zweckdienlich noch machbar. Die angedrohte Zwangsgeldhöhe über 200,00 Euro resultiere aus der Fallhistorie. Bereits mit Bescheid vom 23. Oktober 2023 sei der Antragsteller verpflichtet worden, Produkte, deren Mindesthaltbarkeitsdatum überschritten ist, entweder zu kennzeichnen oder aus dem Verkauf zu nehmen. Damals sei ein Zwangsgeld von 30 EUR pro Produkt angedroht worden. Weil die Zwangsgeldandrohung nicht zur gewünschten Verhaltensänderung geführt habe, sei das Zwangsgeld auf 60 EUR bzw. 100 EUR erhöht worden. Da es weiterhin zu keiner Verhaltensänderung gekommen sei, sei das Zwangsgeld schließlich verdoppelt worden, um den Antragsteller zur Erfüllung seiner Pflicht anzuhalten. Das wirtschaftliche Interesse des Klägers sei berücksichtigt worden. Er erziele offenbar ausreichend Gewinn aus dem Geschäft, um es sich wirtschaftlich leisten zu können, behördliche Anordnungen nicht zu beachten. Das festgesetzte Mindestzwangsgeld betrage nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG bereits 15 EUR. Zwangsgelder dürften höher sein als der Wert der Ware. Es gehe vielmehr um den Wert der Vornahme der Handlung. Es liege auch kein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor. Eine Staffelung des angedrohten Zwangsgelds nach Zeitraum der Überschreitung des Mindesthaltbarkeitsdatums, dem Einkaufswert oder gar der potentiellen Gesundheitsgefährdung des Endverbrauchers sei nicht möglich. Die Anordnung müsse eindeutig umsetzbar und zu befolgen sein. Entscheidend sei allein der Tatbestand der Irreführung des Verbrauchers. Das Mindesthaltbarkeitsdatum sei gewissermaßen die Garantie des Herstellers gegenüber den Verbrauchern, dass das Produkt die Verbrauchererwartung bis zum Mindesthaltbarkeitsdatum erfüllt. Sei es abgelaufen und werde nicht als

solches gekennzeichnet, liege eine Täuschung des Verbrauchers vor (§ 11 LFGB), unabhängig davon, wie lange das Datum überschritten sei. Bei Risikolebensmitteln werde kein Mindesthaltbarkeitsdatum, sondern ein Verbrauchsdatum angebracht. Auch die Dauer der Überschreitung werde in der Gesetzgebung nicht kategorisiert. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei auch dadurch Rechnung getragen worden, dass eine Umverpackung lediglich als eine Verpackungseinheit gewertet werde und nicht auf die darin enthaltenen Einzelpackungen abgestellt werde. Bei den Kontrollen sei auch immer nur ein Teil der Waren stichprobenartig kontrolliert worden. Dem Antragsteller sei die Möglichkeit eingeräumt worden, den restlichen Warenbestand selbstständig durchzusehen. Der Lebensmittelunternehmer sei verpflichtet, seinen Warenbestand entsprechend zu prüfen und gegebenenfalls auszusortieren oder zu kennzeichnen. Der Antragsteller sei dieser Verantwortung langfristig nicht nachgekommen. Bei der Androhung eines Zwangsgeldes und der Verhängung eines Bußgeldes handele es sich um zwei streng voneinander zu trennende Vorgänge. Ein Bußgeld ahnde ein Fehlverhalten in der Vergangenheit. Hingegen sei Ziel einer Zwangsgeldandrohung, künftiges Fehlverhalten zu verhindern. Ein Zwangsgeld werde nur fällig, wenn der Betroffene seiner Verpflichtung nicht nachkomme. Der in Ziffer 2 angeordnete Sofortvollzug betreffe die Verpflichtung zur Kennzeichnung und sei ausreichend begründet. Ergänzend werde darauf hingewiesen, dass gegen den Antragsteller zwei Strafanzeigen wegen Unkenntlichmachung oder Entfernung von Mindesthaltbarkeitsdaten erstattet worden seien, da dies eine Straftat darstelle.

23
Bezüglich der Einzelheiten im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Gerichts- und der Behördenakte, auch in den Klageverfahren Au 9 K 25.3015 und Au 9 K 25.3080 verwiesen.

II.

24
1. Ausweislich der im Schriftsatz vom 29. Oktober 2025 formulierten Anträge des Bevollmächtigten des Antragstellers wendet sich dieser mit seiner Klage gegen die mit Schreiben vom 29. September 2025 erfolgte Fälligstellung des mit bestandskräftigem Bescheid vom 8. Juli 2025 erneut angedrohten Zwangsgelds in Höhe von insgesamt 11.500,00 EUR (Nr. 1 des Antrags) und die Androhung eines erneuten (erhöhten) Zwangsgelds in Höhe von 200,00 EUR je abgelaufenen oder nicht gekennzeichneten Produkts (Nr. 2). Zudem wurde beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen (Nr. 3 des Antrags).

25
Antragsgegenstand des vorliegenden Eilverfahrens ist nach der ausdrücklichen Formulierung des Bevollmächtigten des Antragstellers somit die unter Nr. 2 des Bescheids vom 29. September 2025 erneut verfügte Zwangsgeldandrohung, die nach Art. 31 Abs. 3 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 VwZVG ein Verwaltungsakt ist und nach Art. 38 Abs. 1 VwZVG mit den für Verwaltungsakte zulässigen Rechtsbehelfen angegriffen werden kann. Da gegen die erneute Zwangsgeldandrohung somit in der Hauptsache die Anfechtungsklage statthafte Klageart ist, richtet sich der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO. Als Adressat der Zwangsgeldandrohung ist der Antragsteller antragsbefugt im Sinn von § 42 Abs. 2 VwGO. Die Klagefrist in der Hauptsache (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO) wurde eingehalten.

26
Soweit sich der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage unter Nr. 3 des Schriftsatzes auch auf die unter Nr. 1 angegriffene Fälligstellung richten sollte, ist der Antrag nicht statthaft, da es sich bei der Fälligkeitsmitteilung nicht um einen Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 BayVwVfG handelt und diese somit nicht mit der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO angegriffen werden kann. Nach der Regelung in Art. 31 Abs. 3 Satz 2 VwZVG ist bereits die Androhung eines Zwangsgeldes ein nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 1 VwZVG vollstreckbarer Leistungsbescheid, weshalb die Vollstreckung von Zwangsgeldern nicht den Erlass weiterer Bescheide voraussetzt, sondern unmittelbar aufgrund der erfolgten Androhung (hier mit Bescheid vom 8. Juli 2025) in die Wege geleitet werden kann. Die zeitlich nachfolgende Fälligkeitsmitteilung hat nur deklaratorische Wirkung und ist gesetzlich nicht vorgeschrieben (vgl. zum Ganzen: BayVGH, B.v. 21.1.2015 – 1 CE 14.2460, 1 CE 14.2520 – juris Rn. 10). Bezüglich der Feststellung, dass das mit Bescheid vom 8. Juli 2025 angedrohte Zwangsgeld nicht fällig geworden ist, ist somit richtige Klageart eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Mangels Verwaltungsaktsqualität der Fälligkeitsmitteilung wäre ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO somit nicht statthaft.

27
2. Der so verstandene Antrag (§§ 122, 88 VwGO) ist begründet.

28
Nach Art. 21a Satz 2 VwZVG i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a Satz 1 VwZVG ganz oder teilweise anordnen. Das Gericht trifft hierbei eine eigene Ermessensentscheidung. Es hat bei der Entscheidung über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung abzuwägen zwischen dem Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse des jeweiligen Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs. Bei dieser Abwägung sind auch die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO allein mögliche summarische Überprüfung von Sach- und Rechtslage, dass der Rechtsbehelf offensichtlich erfolglos sein wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich dagegen der angefochtene Bescheid bei summarischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, besteht kein öffentliches Interesse an dessen sofortiger Vollziehung. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens dagegen nicht hinreichend absehbar, hat es bei einer Interessenabwägung zu verbleiben.

29
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die erneute Anordnung eines erhöhten Zwangsgeldes mit Bescheid vom 29. September 2025. Da sich der Rechtsbehelf – wie bereits ausgeführt – ausdrücklich lediglich auf die erneute Zwangsgeldandrohung bezieht (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 VwZVG), kann der Antrag lediglich dann Erfolg haben, wenn eine Rechtsverletzung durch die Zwangsgeldandrohung selbst vorliegt (Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG). Auf die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung kommt es in diesem Zusammenhang nicht an, da die Vollstreckung aus einem Verwaltungsakt, sofern die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen vorliegen, nur dessen Wirksamkeit, nicht aber dessen Rechtmäßigkeit voraussetzt (BayVGH, B.v. 11.3.2021 – 20 ZB 20.2152 – juris Rn. 5; BayVGH, B.v. 19.2.2021 – 1 ZB 20.2691 – juris Rn. 4)

30
Unter Berücksichtigung der vorgenannten Grundsätze erweist sich die streitgegenständliche Zwangsgeldandrohung voraussichtlich als rechtswidrig. Es lagen im maßgeblichen Zeitpunkt (Erlass der erneuten Zwangsgeldandrohung durch Bescheid vom 29. September 2025) zwar die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen vor, jedoch wurden die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen nicht beachtet, so dass die aufschiebende Wirkung der Klage, die insoweit gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a VwZVG kraft Gesetzes entfällt, anzuordnen ist.

31
a) Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen gemäß Art. 18 und 19 VwZVG waren bei Erlass der streitgegenständlichen Zwangsgeldandrohung gegeben.

32
Die im Ausgangsbescheid vom 16. Oktober 2023 und durch Bescheide vom 6. Juni 2024, 8. Juli 2025 und 29. September 2025 wiederholte Pflicht des Antragstellers zur Kennzeichnung oder Aussonderung der Waren, deren Mindesthaltbarkeitsdatum abgelaufen ist, stellt eine Handlungspflicht i.S.d. Art. 18 Abs. 1 VwZVG dar und wurde vom Antragsteller nach Aktenlage offensichtlich nicht erfüllt.

33
Die Handlungspflicht war auch vollstreckbar. Zwar ist in der Behördenakte bezüglich der Grundverfügung in Ziffer 1 des Bescheids vom 16. Oktober 2023 kein Zustellnachweis enthalten, jedoch enthalten die Bescheide vom 6. Juni 2024, 8. Juli 2025 und 29. September 2025 jeweils eine inhaltsgleiche, die Grundverfügung in Ziffer 1 des Bescheids vom 16. Oktober 2023 wiederholende Anordnung, für die nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO jeweils die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet wurde. Die Handlungspflicht war daher vollstreckbar i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG. Der Bescheid vom 6. Juni 2024 wurde ausweislich der in der Behördenakte enthaltenen Postzustellungsurkunde dem Antragsteller am 8. Juni 2024 ordnungsgemäß zugestellt und bekanntgegeben. Dieser Postzustellungsurkunde kommt hierbei die Beweisfunktion aus § 418 Abs. 1 Zivilprozessordnung (ZPO) zu, sodass es hinsichtlich der Wirksamkeit des Verwaltungsakts auch nicht darauf ankommt, ob der Antragsteller tatsächlich Kenntnis vom Bescheid und dessen Inhalt erlangt hat. Die weiteren Bescheide vom 8. Juli 2025 und 29. September 2025 wurden dem Bevollmächtigten des Antragstellers über das Anwaltspostfach zugestellt, der Bescheid vom 29. September 2025 wurde dem Antragsteller ausweislich der in der Behördenakte enthaltenen Postzustellungsurkunde am

4. Oktober 2025 auch persönlich zugestellt. Einwände gegen die Wirksamkeit der Grundverfügung wurden auch nicht geltend gemacht. Eine die Wirksamkeit beseitigende Nichtigkeit des Grundverwaltungsakts (vgl. Art. 43 Abs. 3, Art. 44 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG) ist für das Gericht nicht erkennbar.

34
b) Allerdings wurden die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen nach summarischer Prüfung nicht eingehalten.

35
Wird die Pflicht zu einer Handlung, einer Duldung oder einer Unterlassung nicht oder nicht vollständig oder nicht zur gehörigen Zeit erfüllt, so kann die Vollstreckungsbehörde den Pflichtigen durch ein Zwangsgeld zur Erfüllung anhalten (Art. 31 Abs. 1 VwZVG). Das Zwangsgeld beträgt mindestens fünfzehn und höchstens fünfzigtausend Euro (Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG) und soll das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen (Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG). Art. 31 Abs. 2 Satz 4 VwZVG bestimmt schließlich, dass das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen ist. Der Betrag des Zwangsgelds ist in bestimmter Höhe anzudrohen (Art. 36 Abs. 5 VwZVG).

36
Nach Auffassung des Gerichts verstößt das Zwangsgeld von 200,00 EUR für jedes festgestellte, nicht gekennzeichnete bzw. nicht aussortierte Produkt bereits gegen die nach Art. 36 Abs. 5 VwZVG geltende Verpflichtung, den Betrag des Zwangsgelds in bestimmter Höhe anzudrohen.

37
Das Zwangsgeld – 200,00 EUR je vorgefundenem Produkt, dessen Mindesthaltbarkeitsdatum abgelaufen ist und das nicht entsprechend gekennzeichnet oder aus dem Verkauf genommen wurde – wurde zwar gem. Art. 36 Abs. 5 VwZVG in bestimmter Höhe angedroht, dieser für das einzelne Produkt festgelegte Betrag hält sich auch im Rahmen der Vorgaben des Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG. Die konkrete Höhe des Zwangsgeldes hängt jedoch von der Zahl der vom Landratsamt bei der Nachkontrolle festgestellten Verstöße ab. Damit aber beinhaltet die Androhung gerade keinen Betrag in bestimmter Höhe, sondern die Höhe des Zwangsgelds ist abhängig von anderen Faktoren und wäre allenfalls bestimmbar. Die Androhung lässt eine unbestimmte Anzahl von Zwangsgeld auslösenden Handlungen (unterbliebene Aussonderung jedes einzelnen Produkts) zu, mit der Folge einer unbestimmten Anzahl fällig gewordener Zwangsgelder, deren endgültige Höhe für den Betroffenen nicht erkennbar ist und die allein von der Menge der genommenen Stichproben durch die kontrollierende Behörde abhängt. Der Antragsteller und Vollstreckungsschuldner kann somit nicht erkennen, in welcher Höhe ihm ein Zwangsgeld bei Nichtbeachtung der Kennzeichnungs- und Aussonderungspflicht droht. Dies wird dem strikten gesetzlichen Gebot der Androhung des Zwangsgelds in bestimmter Höhe nicht gerecht (Art. 36 Abs. 5 VwZVG).

38
Anknüpfungspunkt für die Androhung eines Zwangsgelds und deren Höhe ist zudem der Verstoß gegen eine konkret bestimmte Handlungspflicht, die nicht in viele einzelne, zahlenmäßig nicht bestimmte und nicht bestimmbare Einzelpflichten aufgespalten werden kann. Dies wird auch aus der Formulierung in Art. 31 Abs. 1 VwZVG deutlich, nach der die Zulässigkeit einer Zwangsgeldandrohung an eine Pflicht zu einer Handlung anknüpft. Schon aus dem Wortlaut dieser Vorschrift lässt sich somit ableiten, dass für eine Handlungspflicht (hier das Aussortieren bzw. Kennzeichnen der Produkte, die das Mindesthaltbarkeitsdatum überschritten haben) bei Missachtung jeweils nur ein Zwangsgeld angedroht und festgesetzt werden darf. Etwas anderes würde nur gelten, wenn dem Antragsteller mehrere Verpflichtungen auferlegt würden, die auch in mehreren Bescheiden hätten angeordnet werden können (VG SH, B.v. 28.1.2025 – 8 B 3/25 – juris Rn. 61).

39
Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass sich zwar das einzelne angedrohte Zwangsgeld für ein nicht aussortiertes Produkt im Rahmen des zulässigen Zwangsgeldrahmens im Sinn von Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG befindet, dieser Rahmen jedoch in der Summe der festgestellten, nicht aussortierten Produkte überschritten wird.

40

Zudem verstößt die gewählte Art der Zwangsgeldandrohung gegen Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG, wonach eine neue Androhung eines Zwangsmittels erst dann zulässig ist, wenn die vorausgegangene Androhung erfolglos geblieben ist (BayVGH, B.v. 13.10.1986 – 22 CS 86.01950 – BayVBl 1987, 563), da im Endeffekt eine Art Dauerandrohung für eine unbestimmte Zahl künftiger Verstöße erfolgte. Aus der Möglichkeit, Zwangsgelder auch wiederholt anzudrohen, folgt nicht, dass die Androhung für jeden Fall der Zuwiderhandlung, d.h. für jedes einzelne nicht gekennzeichnete oder nicht aussortierte Produkt für einen unbestimmten Zeitraum zulässig wäre. Eine so verstandene Regelung würde wie eine Androhung auf Vorrat wirken. Zwangsmittel sollen aber nur aufgrund einer erneuten selbstständigen Androhung wiederholt und gegebenenfalls gesteigert werden dürfen (BVerwG, GB v. 26.6.1997 – 1 A 10.95 – juris Rn. 34).

41
Auch erscheint die streitgegenständliche Androhung ermessensfehlerhaft, da im angefochtenen Bescheid zur Höhe der Zwangsgeldandrohung keinerlei konkrete Erwägungen zu finden sind. Die Ausführungen zu den erneut angedrohten und erhöhten Zwangsgeldern im Bescheid vom 29. September 2025 sind wortgleich zu der Begründung der Zwangsgeldandrohung in den Bescheiden vom 16. Oktober 2023, 6. Juni 2024 und 8. Juli 2025 und lassen nicht erkennen, dass sich das Landratsamt bei Erlass der Zwangsgeldandrohung seines Ermessens bewusst war. Da somit von einem Ermessensausfall auszugehen ist, können die in der Antragserwiderung angeführten Gesichtspunkte dies auch nicht heilen.

42
Da die streitgegenständliche Zwangsgeldandrohung somit rechtswidrig ist, überwiegt das Interesse des Antragstellers an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner gegen die Zwangsgeldandrohung gerichteten Klage.

43
3. Nach alledem war dem Antrag daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben. Als im Verfahren unterlegen hat der Antragsgegner die Kosten des Verfahrens zu tragen. Der Streitwert ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Da die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes, die sich nach der derzeit unbekannten Anzahl zukünftig festgestellter Verstöße richtet, derzeit nicht absehbar ist, hält es das Gericht für sachgerecht, in diesem Fall den Auffangstreitwert zugrunde zu legen, der im Eilverfahren zu halbieren ist (Nr. 1.5 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Stand Februar 2025).