

Titel:

Verbraucherpreisstatistik, hinreichend repräsentative Ergebnisse, Bildung einer Totalschicht, Verhältnismäßigkeit, Übermittlung von elektronischen Transaktionsdaten, Scannerdaten, hinreichende Bestimmtheit, Konkretisierung der zu liefernden Daten, Verweis auf online abrufbare Dokumente, Anhörungspflicht, Bestimmtheitsgrundsatz, Verfahrensfehler, Nachholung der Anhörung, Dynamische Verweisung, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Stichprobenerhebung

Normenketten:

BayVwVfG Art. 28 Abs. 2 Nr. 4

BayVwVfG Art. 45 Abs. 1 Nr. 3

BayVwVfG Art. 46

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

PreisStatG § 7b Abs. 3 S. 1

PreisStatG § 2 Nr. 1

PreisStatG § 3 Abs. 1 S. 1

Schlagworte:

Verbraucherpreisstatistik, hinreichend repräsentative Ergebnisse, Bildung einer Totalschicht, Verhältnismäßigkeit, Übermittlung von elektronischen Transaktionsdaten, Scannerdaten, hinreichende Bestimmtheit, Konkretisierung der zu liefernden Daten, Verweis auf online abrufbare Dokumente, Anhörungspflicht, Bestimmtheitsgrundsatz, Verfahrensfehler, Nachholung der Anhörung, Dynamische Verweisung, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Stichprobenerhebung

Tenor

I. Die Ziffer 2 des Bescheids des Beklagten vom 27.9.2024, Az. *****, in Gestalt des Änderungsbescheids vom 11.10.2024, Az. *****, sowie die Ziffer 3 des Bescheids des Beklagten vom 27.9.2024, Az. *****, werden aufgehoben.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

III. Das Urteil ist in Ziffer II. vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Verpflichtung, an das Bayerische Landesamt für Statistik über ein Online-Meldeverfahren wöchentlich Transaktionsdaten für die Erstellung des monatlichen Verbraucherpreisindex (im Folgenden: VPI) für alle von ihr verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Near-Food“ für 678 ausgewählte Filialen ab dem 23.10.2024, sowie einmalig Transaktionsdaten für alle verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Near-Food“ für den Zeitraum 1.12.2022 bis 13.10.2024 zu übermitteln.

2

Mit Bescheid vom 10.8.2021 wurde die Klägerin verpflichtet, wöchentlich Transaktionsdaten für alle verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Near-Food“ mit den dazugehörigen Merkmalsausprägungen für 689 ausgewählte Filialen ab 11.10.2021 bis auf Widerruf wöchentlich jeweils am ersten Werktag der Woche bezogen auf die Vorwoche an das Bayerische Landesamt für Statistik (im Folgenden: Landesamt) elektronisch zu übermitteln. Zur Begründung führte das Landesamt für Statistik im Wesentlichen aus, dass die Statistischen Ämter der Länder monatlich bei Unternehmen, Behörden und sonstigen Einrichtungen Preiserhebungen nach dem Gesetz über die Preisstatistik (PreisStatG) durchführen

würden. Für die Erhebung nach §§ 2 Nr. 1, 3 Abs. 1 Satz 1 PreisStatG sei eine Auskunftspflicht gesetzlich angeordnet worden, § 7b Abs. 1 Satz 1 PreisStatG. Nach § 7b Abs. 3 PreisStatG seien die Auskunftspflichtigen auf Anforderung zur Übermittlung der elektronischen Aufzeichnungen von Transaktionen in der Gliederungstiefe verpflichtet, die für die Erstellung der Statistiken erforderlich sei. Gemäß § 8 Abs. 8 PreisStatG dürften diese elektronischen Aufzeichnungen in der Periodizität angefordert werden, die erforderlich sei, um die Preisentwicklung in der gesetzlich angeordneten Periodizität repräsentativ abzubilden, höchstens jedoch wöchentlich.

3

Gegen diesen Bescheid ließ die Klägerin am 13.9.2021 Klage erheben, die zunächst unter dem Aktenzeichen RO 5 K 21.1833 geführt wurde.

4

Mit Schriftsatz vom 20.11.2023 teilte das Landesamt mit, dass sich im Rahmen der Einführung der Scannerdaten in die Verbraucherpreisstatistik Änderungen im Sachverhalt ergeben hätten, die dazu führen würden, dass ein Änderungsbescheid notwendig werde. Die Änderungen beträfen den Zeitpunkt des Beginns der Datenlieferung sowie die Merkmalsausprägungen der angeforderten Transaktionsdaten und das Online-Meldeverfahren. Es würden sich somit der Meldebeginn, der Meldeumfang und der Meldeweg für sämtliche Lieferungen der Klägerin ändern.

5

Unter dem 27.9.2024 erließ das Landesamt für Statistik folgenden Bescheid, der der Klägerin laut Postzustellungsurkunde am 7.10.2024 zugestellt wurde:

1. Der Bescheid vom 10.08.2021 wird aufgehoben.

2. Die B* ... wird verpflichtet, wöchentlich Transaktionsdaten für alle verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Nearfood“ (gemäß Güterliste) auf Grundlage der Liefervereinbarung für die ausgewählten Filialen (gemäß Filialliste) ab dem 23. Oktober 2024 bis auf Widerruf jeweils bis zum dritten Kalendertag der Woche, bezogen auf die Vorwoche, an das LANDESAMT FÜR STATISTIK über das Online-Meldeverfahren eSTATISTIK.core zu liefern.

3. Die B* ... Stiftung & Co. KG wird verpflichtet, einmalig Transaktionsdaten von Gütern aus den Bereichen „Food“ und „Nearfood“ (gemäß Güterliste) auf Grundlage der Liefervereinbarung für die ausgewählten Filialen (gemäß Filialliste) für den Zeitraum 01. Dezember 2022 bis 13. Oktober 2024 bis zum 31.01.2025 an das Bayerische Landesamt für Statistik elektronisch zu übermitteln.

4. Für diesen Bescheid werden keine Kosten erhoben.

6

Zur Begründung der Ziffer 1 führt der Bescheid im Wesentlichen aus, dass der Bescheid vom 10.8.2021 nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (gemeint wohl Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) zurückgenommen werde, da im Rahmen der fachlichen Gremienarbeit in der amtlichen Statistik nachträglich eine Verschiebung des Einführungszeitpunktes von Transaktionsdaten in der Verbraucherpreisstatistik auf Januar 2028 beschlossen worden sei.

7

Zur Ziffer 2 des Bescheids trägt der Beklagten im Wesentlichen vor, dass die Klägerin als auskunftspflichtiges gewerbliches Unternehmen (§ 3 Abs. 2 S. 1 PreisStatG) aufgrund des im Statistischen Verbund verabschiedeten Auswahl- und Stichprobenkonzeptes für den Lebensmitteleinzelhandel zur Lieferung von Transaktionsdaten herangezogen werde. Informationen zur Erhebung der Transaktionsdaten (Liefervereinbarung, Fachinformationen (Güterliste, Informationen zu eSTATISTIK.core, Unterrichtung nach § 17 Bundesstatistikgesetz und nach der Datenschutz-Grundverordnung (EU)) finde die Klägerin in der Erhebungsdatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder unter <https://erhebungsdatenbank.estatistik.de>. Die Auswahl der konkreten Unternehmen erfolge unter anderem zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aufgrund der abstraktgenerellen Vorgaben des Auswahl- und Stichprobenkonzeptes, das gleichermaßen für alle Unternehmen im Lebensmitteleinzelhandel Anwendung finde. Die Ausgestaltung des Auswahl- und Stichprobenkonzeptes diene der Erzielung noch hinreichend genauer Ergebnisse. Eine Überschreitung der gesetzlichen Höchstgrenze von 34.000 Auskunftspflichtigen (§ 3 Abs. 2 S. 2 PreisStatG) erfolge nicht. Die Auswahl der Filialen, für welche die

Transaktionsdaten übermittelt werden müssten, sei ebenfalls aufgrund der abstraktgenerellen und für alle Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels geltenden Vorgaben des Auswahl- und Stichprobenkonzeptes erfolgt. Das Auswahl- und Stichprobenkonzept sei zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips derart gestaltet worden, dass sich mit der Auswahl der konkreten Filialen noch hinreichend genaue Ergebnisse erzielen ließen. Das Auswahl- und Stichprobenkonzept für den Lebensmitteleinzelhandel gebe den Rahmen der anzufordernden Güterbereiche vor. Informationen zum Auswahl- und Stichprobenkonzept enthalte die beigelegte Anlage 1. Eine wöchentliche Lieferung sei notwendig, da bei einer lediglich monatlichen Lieferung die Berechnung des monatlichen VPI, welche stets zum Ende des Berichtsmonats erfolge, nicht mehr möglich sei. Nur mit Hilfe einer wöchentlichen Lieferung sei die Aufbereitung und Verarbeitung der Transaktionsdaten und deren Nutzung für die Berechnung des monatlichen VPI gewährleistet.

8

Der fachliche Hintergrund für das Verlangen der Übermittlung der historischen Daten in Ziffer 3 des Bescheids liege einerseits in der Berechnung von Transaktionsdaten im Revisionszeitraum, sowie andererseits in der grundsätzlichen Methodik des VPI. Dieser werde in regelmäßigen Abständen einer Revision unterzogen und auf ein neues Basisjahr umgestellt. Um längerfristige Vergleiche zu ermöglichen, würden die Rahmenbedingungen zwischen den Basisjahren konstant gehalten. Hierzu würden u.a. die Wägungsschemata für Waren und Dienstleistungen, für Geschäftstypen sowie für die Bundesländer gehören. Aktuelles Basisjahr des VPI sei das Jahr 2020. Mit der Revision im Jahr 2028 würden die Ergebnisse auf Basis des Jahres 2025 rückwirkend bis zum Januar 2025 neu berechnet und veröffentlicht.

9

Von der grundsätzlich vorgesehenen Anhörung vor Erlass des Bescheids sei abgesehen worden, was zulässig sei, da wegen der Vielzahl der Auskunftspflichtigen gleichartige Bescheide in größerer Zahl erlassen würden (Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 Var. 2 BayVwVfG). Im Übrigen wird auf den Bescheid und seinen Inhalt Bezug genommen.

10

Die dem Bescheid beigelegte Anlage „Informationen zum Auswahlkonzept und Stichprobenplan für die Erhebung von Transaktionsdaten bei Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels“ lautet auszugsweise wie folgt:

1. Festlegung der zu berücksichtigenden Handelsketten (Schichten – 1. Stufe)“

Die Festlegung der zu berücksichtigenden Handelsketten beruht auf folgenden Kriterien:

- Marktanteil der Handelskette
- Marktkonzentration
- Herausgehobene regionale Bedeutung

Die Handelsketten werden auf Bundesebene und auf Ebene jedes Bundeslandes nach Marktanteil (Umsatz/Gesamtumsatz aller Handelsketten im jeweiligen Geschäftstyp) absteigend sortiert. Berücksichtigt werden die Handelsketten, die

- in Deutschland kumuliert zu 80% Marktanteil beitragen oder
- in mindestens einem Bundesland kumuliert zu 80% Marktanteil beitragen und dort mindestens 10% Marktanteil besitzen.

2. Auswahl der Filialen vor Ort (Auswahleinheiten – 2. Stufe)

[...] Nachdem die Statistik der Verbraucherpreise grundsätzlich als Stichprobenerhebungen (und nicht als Vollerhebung) ausgelegt ist, werden Filialen innerhalb der Handelsketten ausgewählt. Zugleich ist eine flächendeckende Preiserhebung notwendig, um regionale Abweichungen zu erfassen.

Deswegen wird in jedem Kreis mindestens eine Filiale pro (nach der 1. Stufe) zu berücksichtigender Handelskette in die Stichprobe einbezogen, sofern die Handelskette dort Filialen führt. Dies ist notwendig, um regionale und lokale Gegebenheiten im Kaufverhalten zu berücksichtigen. Die konkrete Auswahl der Filialen basiert auf deren Bedeutung für die privaten Verbraucher (gemessen am Umsatz).

Die Stichprobe soll auch die Proportionen/Größenverhältnisse der Handelsketten zueinander widerspiegeln. Dazu wird ein hinreichender Auswahlssatz je Geschäftstyp angesetzt, so dass noch weitere Filialen in die Stichprobe gelangen können. Daraus ergibt sich die Gesamtzahl der einzubeziehenden Filialen pro Handelskette und Kreis.

Für den Geschäftstyp „Lebensmitteldiscounter“ [...] wurde ein Auswahlssatz von 15% gewählt. Dieser Wert wurde anhand von Testrechnungen dahingehend überprüft, ob die Größenproportionen der berücksichtigten Handelsketten in Bezug auf die Gesamtheit der Filialen abgebildet werden können. Ein Auswahlssatz von 15% reicht aus, um die Relationen auf Bundeslands- und Bundesebene hinreichend genau widerzuspiegeln.

Führt eine zu berücksichtigende Handelskette in einem Kreis mehr als eine Filiale, so wird die umsatzstärkste Filiale ausgewählt. Je nachdem, wie viele Filialen existieren, werden gemäß dem für den jeweiligen Geschäftstypen geltenden Auswahlssatz weitere Filialen im Kreis mit den nächstniedrigeren Umsätzen ausgewählt. [...] Mit diesem Vorgehen wird zum einen eine flächendeckende, zum anderen eine größenproportionale Aufteilung der Stichprobe gewährleistet, wodurch die unterschiedliche Verbrauchsbedeutung – sowohl der Handelsketten als auch der Kreise – widergespiegelt wird. Aufgrund dieses zweistufigen Verfahrens mit Sicherstellung der Kreisabdeckung müssen gegebenenfalls für mehr als 15% der Filialen, in Abhängigkeit der Verteilung auf die Kreise, Transaktionsdaten übermittelt werden.

3. Transaktionsdaten (Beobachtungseinheit)

In den Geschäften des Lebensmitteleinzelhandels werden neben Nahrungsmitteln und Getränken („Food“) auch „Near-Food“ (Drogerieartikel, Tiernahrung, etc.) sowie „Non-Food“ wie Spielwaren oder Elektrogeräte verkauft. Zum Teil werden diese Produkte in so relevantem Umfang angeboten, dass die aktuelle Preiserhebung vor Ort diese ebenfalls umfasst. Der Güterbereich, für den Transaktionsdaten angefordert werden, besteht aus „Nahrungsmitteln und Getränken“+ „Near-Food“. Welche Güter als „Food“ bzw. „Near-Food“ im Hinblick auf die Anforderung von Transaktionsdaten konkret umfasst sind, können Sie der bereitgestellten Güterliste entnehmen.“

11

Das Verfahren hinsichtlich des Bescheids vom 10.8.2021 (Az. RO 5 K 21.1833) wurde nach dessen Aufhebung unter dem Az. RO 5 K 24.2642 fortgeführt und mit Beschluss vom 16.12.2024 aufgrund der beiderseits erklärten Erledigung des Rechtsstreits eingestellt.

12

Unter dem 11.10.2024 erging folgender Änderungsbescheid, der der Klägerin laut Postzustellungsurkunde am 16.10.2024 zugestellt wurde:

1. Die Ziffer 2 des Bescheides vom 27.09.2024, Az. 35-1063.61-1/6-597, wird wie folgt geändert: Die BerichtseinheitID wird bei drei Filialen, siehe Anlage 1 Filialliste (gelb markiert), angepasst.
2. Die Anlage 2 zu Ziffer 2 des Ausgangsbescheides vom 27.09.2024, Az. 35- 1063.61-1/6-597, wird ersetzt durch Anlage 1 dieses Änderungsbescheides.
3. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Ausgangsbescheides vom 27.09.2024, Az. 35-1063.61-1/6-597, unverändert weiter.
4. Für diesen Bescheid werden keine Kosten erhoben.

13

Zur Begründung führt der Bescheid aus, dass die Änderung der BerichtseinheitID der Notwendigkeit der technischen Verarbeitung obliege.

14

Mit Schriftsatz vom 5.11.2024, eingegangen am selben Tag, ließ die Klägerin Klage gegen die Ziffern 2 und 3 des Bescheids vom 27.9.2024 sowie gegen Ziffer 1 des Änderungsbescheids vom 11.10.2024 erheben.

15

Zur Begründung trägt die Klägerin im Wesentlichen vor, dass sich der Verwaltungsakt bereits seinem Inhalt nach als unbestimmt erweise. Der Beklagte verlange abstrakt „Transaktionsdaten“ für alle verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Near-Food“ auf Grundlage der „Liefervereinbarung“ für die

ausgewählten Filialen. Der Begriff „Transaktionsdaten“ sei aber keinem konkreten Sachverhalt zuzuordnen. Aus einem solchen abstrakten Begriff könnte auch keine Zwangsvollstreckung erfolgen. Es gebe auch keine „Liefervereinbarung“ zwischen den Parteien. Die 22-seitige „Anlage 2 – Liefervereinbarungen für Datenlieferungen -“ sei der Klägerin erstmals mit dem Schriftsatz vom 19.12.2025 zur Verfügung gestellt worden. Aus dem Gesamtzusammenhang ergebe sich, dass das entscheidende Dokument aber wohl nicht das Dokument „Liefervereinbarungen“ sei, sondern das Geheft „Anlage 3 Güterliste“. In dieser Anlage 3 seien in der Rubrik „Erhebungsposition“ die Waren „Food“ und „Near-Food“ vorgegeben, für welche die Scannerdaten mitzuteilen seien. In dieser Datei befänden sich neben den betroffenen Warenbezeichnungen vielfach – insgesamt 53 mal – Bemerkungen wie „und Ähnliches“ sowie „u.A.“. Die genaue Zahl der angeforderten Daten könne also nicht festgestellt werden, weil „und Ähnliches“ und „u.A.“ nicht verifizierbar seien.

16

Zudem ergebe sich die formelle Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts auch aus einem Verstoß gegen das Gebot der Anhörung gem. Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG. Der Beklagte habe mit Bescheid vom 27.9.2024 in Ziffer 1 den Bescheid vom 10.8.2021 aufgehoben, sowie in der gleichen logischen Sekunde in den Ziffern 2 und 3 die beiden die Klägerin belastenden Verwaltungsakte erlassen, ohne vorher die Klägerin angehört zu haben. Vorliegend könne aber keine Rede davon sein, dass der streitgegenständliche Verwaltungsakt mit einer größeren Zahl von anderen Verwaltungsakten verglichen werden könnte. Es handele sich vorliegend um einen klassisch individuellen Vorgang. Dies zeige sich in der Komplexität der Materie und der Einmaligkeit des Vorgehens der Behörde.

17

Weiterhin widerspreche die zeitlich unbeschränkte Verpflichtung, Transaktionsdaten zu liefern, der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach zwingend ein Rotationssystem vorhanden sein müsse, wenn nicht alle in Betracht kommenden Unternehmen zur Lieferung von Transaktionsdaten verpflichtet würden, sondern nur ein repräsentativer Teil dieser Unternehmen. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe führe daher zur Unwirksamkeit des zugrundeliegenden Verwaltungsakts.

18

Materiell verstießen die Ziffern 2 und 3 des Bescheids vom 27.9.2024 gegen die Grundrechte der Klägerin aus Art. 12 GG sowie Art. 14 GG, und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ausgehend von 678 von dem Beklagten gemäß Filialliste ausgewählten Filialen, mindestens 5.000 betroffenen Artikeln und 28 Datenpunkten pro Artikel pro Woche würden 94.920.000 Transaktionsdaten gefordert. Dabei handele es sich um Daten, deren Geheimhaltung für die Klägerin von existenzieller Bedeutung sei. Dies gelte insbesondere für die angeforderten „Daten zu Umsatz und Absatz auf Artikel- und Filialebene“. Aus der jahrelangen kontinuierlichen Beobachtung der wöchentlichen Gesamtumsätze einer Lebensmittelfiliale, des Umsatzes jedes einzelnen Artikels pro Woche und dem Vergleich der gewonnenen Daten mit den anderen ca. 4.350 Filialen der Klägerin, ließen sich die für das Gedeihen und den Bestand des Gesamtunternehmens erforderlichen Entscheidungen treffen. Dies beziehe sich auf die Gestaltung der Verkaufspreise, die Durchführung von Sonderaktionen, die Auslistung oder Listung neuer Artikel sowie die Expansionsentscheidungen unter Berücksichtigung der aus den Daten feststellbaren Kaufkraft in einer Region. Sollten diese Geschäftsgeheimnisse auf irgendeinem Wege den konkurrierenden Wettbewerbern zur Kenntnis gelangen, so wäre dies für die Klägerin eine Katastrophe und für die Wettbewerber ein unschätzbare Wettbewerbsvorteil.

19

Die abgefragten Einzeldaten dürften nach der von dem Beklagten in Anlage 6 zu dem Bescheid vom 10.8.2021 übermittelten Unterrichtung nach § 17 BStatG zudem auch an Dienstleister übermittelt werden, zu denen ein Auftragsverhältnis bestehe. Ferner soll es zulässig sein, den Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben Einzelangaben zu übermitteln, wenn sie „faktisch anonymisiert“ seien, d. h., sie nur mit einem „unverhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft den Befragten“ zugeordnet werden könnten. Es sei aber bekannt, dass es für einen nur mittelmäßig begabten, mit dem Umgang von Dateien vertrauten Dienstleister kein Problem sei, Dateien zu knacken. Wenn der angefochtene Bescheid bestandskräftig würde, wäre mit Sicherheit davon auszugehen, dass unter Geheimnisschutz stehende Daten kurzfristig auf dem freien Markt zur Verfügung stünden.

20

Die Anforderungen des Beklagten im angefochtenen Bescheid würden daher einen schwerwiegenden Eingriff in das durch Art. 12 GG geschützte Grundrecht der Berufsfreiheit und die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Zwar werde zugestanden, dass ein öffentliches Interesse daran bestehe, dass der monatlich zu erstellende VPI auf belastbaren Daten beruhe. Es bestehe aber kein Anlass, anzunehmen, dass es für eine belastbare Datenmenge nicht ausreichend sei, dass in Bayern – wie auch bisher – in 13 Filialen je 1.200 Preise ermittelt und hierfür die Daten gesammelt werden. Die abverlangte Menge von 94.920.000 Transaktionsdaten pro Woche im Bescheid des Beklagten sei daher aus keinem tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkt zur Erreichung des Ziels, einen belastbaren monatlichen VPI zu erstellen, erforderlich.

21

In Bezug auf den Änderungsbescheid ließe sich zwar der Standpunkt vertreten, dass dieser integraler Bestandteil des Bescheids des Beklagten vom 27.9.2024 sei und deshalb keine zusätzliche Beschwerde für die Klägerin darstelle. Andererseits sei dieser Bescheid mit einer selbstständigen Rechtsbehelfsbelehrung versehen worden.

22

Die Klägerin ließ zuletzt beantragen,

die Ziffer 2 des Bescheids vom 27.9.2024 in der Gestalt des Änderungsbescheids vom 11.10.2024 sowie die Ziffer 3 des Bescheids vom 27.9.2024 aufzuheben.

23

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

24

Der Beklagte trägt im Wesentlichen vor, dass Erkenntnisgegenstand der Statistik der Verbraucherpreise die Preisentwicklung für den Konsum privater Haushalte sei, nicht die Abbildung von Unternehmenskennzahlen oder ähnlichem. Die Preisentwicklung solle repräsentativ erfasst und sowohl für einzelne Bereiche (z.B. Obst, Gemüse, Energie) als auch hinsichtlich des gesamten Verbrauchs der privaten Haushalte ausgewiesen werden. Grundgesamtheit seien die Preise aller Waren und Dienstleistungen, die im Inland von privaten Haushalten für Konsumzwecke gekauft würden. Aus einer Stichprobe dieser Grundgesamtheit werde der VPI monatlich jeweils zum Ende des Monats berechnet. Die prozentuale Veränderung des VPI gegenüber dem Vorjahreszeitraum werde im allgemeinen Sprachgebrauch als sogenannte „Inflationsrate“ bezeichnet. Der VPI stelle eine zentrale Grundlage für politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entscheidungen dar. Für die Ermittlung des VPI würden derzeit etwa 600 Preiserheber/-innen deutschlandweit, davon 35 Preiserheber/-innen bayernweit, jeden Monat Preise (mit den dazugehörigen Erhebungsmerkmalen) in den Geschäften des Einzelhandels vor Ort mittels Nutzung eines Tablets erheben. Die Preiserheber/-innen würden hierbei von den Güterarten sogenannte „Preisrepräsentanten“ auswählen und die dazugehörigen Preise notieren. Aufgrund dynamischer Preissetzung, personalisierter Rabatte, immer häufigerer Produktwechsel und einer stark gestiegenen Produktvielfalt könne mit einer rein manuellen Preiserhebung vor Ort die bisherige Aktualität und Qualität des VPI auf Dauer nicht aufrechterhalten werden. Hinzu komme, dass die Preiserfassung vor Ort gerade in ländlichen Gebieten häufig schwierig sei. Daher arbeite der Statistische Verbund, d.h. die Statistischen Ämter der Länder sowie das Statistische Bundesamt, daran, die Digitalisierung und Modernisierung der Preisstatistiken voranzutreiben. Durch § 7b Abs. 3 PreisStatG solle den Statistischen Ämtern nunmehr die Möglichkeit eröffnet werden, bei Auskunftspflichtigen vorliegende Transaktionsdaten über Produkte auf Ebene von Produktcodes sowie die entsprechenden Angaben zu Umsatz, verkauften Mengen, Absatz und Preisen, für Zwecke der Preis- und Umsatzstatistiken dauerhaft zu nutzen (BT-Drs. 19/13444 S. 26). So solle mit langfristig geringerem Aufwand die Genauigkeit und Qualität der Messung der Verbraucherpreise in Deutschland für ausgewählte Produktgruppen im Zuge der dynamischen Preissetzung gesichert und die traditionelle Vor-Ort-Erhebung allmählich ersetzt werden. Hinzu komme, dass die „Nutzung elektronischer Daten in der Preisstatistik (...) bereits in der europäischen Verordnung über den Harmonisierten Verbraucherpreisindex verankert“ (BT-Drs. 19/13444 S. 26) sei.

25

Die Heranziehung der Klägerin zur wöchentlichen Lieferung gemäß Ziffer 2 des Bescheids vom 27.9.2024 sei rechtmäßig. Für diese statistische Erhebung bestehe gemäß § 7b Abs. 1 Satz 1, § 2 Nr. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 PreisStatG eine gesetzliche Auskunftspflicht. Bei juristischen Personen des Privatrechts greife die Heranziehung zur amtlichen Statistik zwar in die Berufsfreiheit ein. Allerdings sei dieser Eingriff durch das überwiegende öffentliche Informationsinteresse gerechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bildeten die im Gesetz aufgeführten Erhebungsmerkmale – § 2 Nr. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 PreisStatG – lediglich einen Rahmen, innerhalb dessen die zuständige Behörde im Erhebungsvordruck differenzierende Fragen stellen könne. Daher sei der im Rahmen der Verbraucherpreisstatistik festgelegte Umfang nicht zu beanstanden. Zudem bestehe nicht die Gefahr, dass hierdurch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offengelegt würden. Es würden keine Gesamtumsätze der Klägerin angefordert, vielmehr würden sich die benötigten Transaktionsdaten auf einen Teilbereich der von der Klägerin verkauften Artikel beziehen. Durch diese Daten seien auch keine Gewinne oder Gewinnentwicklungen abbildbar. Zum anderen erfolge die Heranziehung der Klägerin zur wöchentlichen Lieferung von Transaktionsdaten im Einvernehmen mit der statistischen Geheimhaltungspflicht nach § 16 BStatG. Denn sowohl bei statistischen Veröffentlichungen als auch bei der Datenweitergabe zu wissenschaftlichen Zwecken sei das Bekanntwerden von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgeschlossen. Soweit die Klägerin auf die Anlage 6 des Bescheids vom 10.8.2021 verweise, so handele es sich um eine kombinierte Unterrichtung nach Art. 13 DSGVO und § 17 BStatG. Durch die exemplarische, nicht abschließende Aufzählung der gesetzlich geregelten Fälle der Weitergabe der Daten unter den Voraussetzungen der Geheimhaltung nach § 16 BStatG sollten der Klägerin in verständlicher Weise die wesentlichen Übermittlungsmöglichkeiten im Rahmen des § 16 BStatG aufgezeigt werden. Der Beklagte sei aber stets an die statistische Geheimhaltung nach § 16 BStatG von Amts wegen gebunden.

26

Es erfolge zudem eine Pseudonymisierung der Daten, welche auch nicht außerhalb des Bereichs der amtlichen Statistik rückgängig gemacht werden könne. Bereits bei der Datenübermittlung erfolge keine Übermittlung von Information zu den einzelnen Filialen, sondern es werde lediglich die Ordnungsnummer „BerichtseinheitenID“ verwendet, welche zufällig sei und keinem Muster folge. Informationen zu den Filialen, wie z.B. die Adresse, seien im Unternehmensregister der amtlichen Statistik gespeichert und könnten über die Ordnungsnummer verknüpft werden. Das Unternehmensregister unterliege strengen Sicherheitsanforderungen und sei nur für Mitarbeiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zugänglich. Ohne die Zuordnungstabellen sei eine Re-Identifizierung der pseudonymisierten Daten nur mit weiterführenden internen Informationen und unter erheblichem Aufwand denkbar.

27

Zudem sei die Menge der abgefragten Daten verhältnismäßig. Die Auswahl der Klägerin als zu berücksichtigende Handelskette und ihrer 678 Filialen diene der Erzielung noch hinreichend repräsentativer Ergebnisse. Die Klägerin sei im Geschäftstyp 04 (Fachmarkt, Discounter im LEH) eingeordnet. Aufgrund ihres Marktanteils, der Marktkonzentration sowie ihrer regionalen Bedeutung sei sie im Rahmen der Umsetzung des Konzeptes für den Auswahl- und Stichprobenplan für die Erhebung von Transaktionsdaten bei Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) ausgewählt worden. Hierbei seien Handelsketten berücksichtigt worden, welche in Deutschland kumuliert zu 80% des Marktanteils beitragen oder in mindestens einem Bundesland kumuliert zu 80% Marktanteil beitragen und dort mindestens 10% Marktanteil besitzen würden. Die Auswahl der 678 Filialen basiere auf der Umsetzung der Kriterien für die Filialauswahl, welche geschäftstypenspezifisch einheitlich für alle Handelsketten festgelegt worden seien. Damit sei gewährleistet, dass alle Handelsketten im Geschäftstyp 04 mit einem einheitlichen Auswahlverfahren für die Filialauswahl belegt werden. Um das regionale Kaufverhalten abzubilden, erfolge die Auswahl der Filialen auf Kreisebene. Falls eine Filiale der Handelskette in einem Kreis vorhanden sei, werde diese ausgewählt. Darüber hinaus werde eine weitergehende Anzahl von Filialen auf Basis des einheitlichen, geschäftstypenspezifischen Auswahlverfahrens ausgewählt. Bereits der Gesetzgeber sei bei der Verabschiedung der ursprünglichen Fassung des PreisStatG davon ausgegangen, dass bei „der Auswahl der Preisberichtsstellen (...) der regionalen Standortverteilung der einzelnen Wirtschaftszweige und der Marktbedeutung der Betriebe Rechnung getragen werden“ (BT-Drs. 19/13444 S. 4) müsse. Dem werde im Rahmen des Konzeptes für den Auswahl- und Stichprobenplan für die Erhebung von Transaktionsdaten bei Unternehmen des LEH Rechnung getragen. Die Höchstgrenze der Auskunftspflichtigen nach § 3 Abs. 2 S. 2 PreisStatG in Höhe von 34.000 Auskunftspflichtigen werde zudem nicht überschritten. Da diese Höchstgrenze die gesamte Preisstatistik im Sinne des § 1 PreisStatG als Bundesstatistik erfasse, fänden

hierzu regelmäßige, mindestens jährliche, preisstatistikübergreifende Prüfungen der Stichprobengrößen durch das Statistische Bundesamt statt.

28

Die in Ziffer 3 des streitgegenständlichen Bescheids angeforderten Transaktionsdaten für den Zeitraum vom 1.12.2022 bis 13.10.2024 würden für die Zwecke der Revision vor dem Start des neuen Basisjahres 2025 benötigt. Eine Revision im VPI sei eine Neuberechnung bereits veröffentlichter Daten und umfasse in der Regel drei Jahre. Finde die Revision 01.2028 statt, so seien die bereits vorliegenden Zahlen ab dem 01.2025 neu zu berechnen. Zur Integration der angeforderten Transaktionsdaten werde ein multilateraler Index – GEKS-Törnqvist – mit 25-monatigem Zeitfenster gewählt. Zur erstmaligen Berechnung der Ergebnisse für den Berichtsmonat Dezember 2024 im Rahmen der Revision des VPI sei daher die Berücksichtigung der Daten ab Dezember 2022 notwendig.

29

Mit Beschluss vom 20.7.2026 wurden die Verwaltungsstreitsachen RO 5 K 24.2626 und RO 5 K 24.2627 zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden und unter dem Aktenzeichen RO 5 K 24.2626 fortgeführt.

30

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten, auch in den Verfahren RO 5 K 21.1833, RO 5 K 24.2642 und RO 5 K 24.2627, sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 20.7.2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

31

Die zulässige Klage ist begründet.

32

1. Die von der Klägerin in diesem Umfang angefochtenen Verpflichtungen in Ziffer 2 des Bescheids des Beklagten vom 27.9.2024 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 11.10.2024 sowie in Ziffer 3 des Bescheids des Beklagten vom 27.9.2024 erweisen sich als rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

33

a) Die in den Ziffern 2 und 3 enthaltenen Verpflichtungen erweisen sich bereits als formell rechtswidrig, da die Klägerin vor Erlass des Bescheids vom 27.9.2024 nicht ordnungsgemäß nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG angehört wurde. Eine Anhörung war zudem weder nach Art. 28 Abs. 2 BayVwVfG entbehrlich, noch wurde diese im gerichtlichen Verfahren gem. Art. 45 BayVwVfG ordnungsgemäß nachgeholt. Der Verfahrensfehler erweist sich auch nicht als unbeachtlich, Art. 46 BayVwVfG.

34

aa) Nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG ist einem Beteiligten vor dem Erlass eines Verwaltungsakts, der in seine Rechte eingreift, Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen zu äußern. Eine entsprechende Anhörung ist – insoweit auch unstrittig – zwar vor Erlass des Bescheids vom 10.8.2021 (vgl. Schreiben vom 10.6.2021, Bl. 22 d. Behördenakte im Verfahren RO 5 K 21.1833), aber nicht (nochmals) vor Erlass des Bescheids vom 27.9.2024 erfolgt. Nachdem die Klägerin durch den Bescheid vom 27.9.2024 erstmals zur Lieferung historischer Daten verpflichtet wurde und sich zudem der Zeitpunkt des Beginns der Datenlieferung, die Merkmalsausprägungen der angeforderten Transaktionsdaten sowie der Meldeweg geändert haben (vgl. Schreiben vom 20.11.2023, Bl. 110 d. Gerichtsakte im Verfahren RO 5 K 21.1833) und diese Änderungen neue, nicht ausschließlich begünstigende Regelungsinhalte begründen, die nicht schon vollumfänglich Gegenstand der ursprünglichen Anhörung zum Bescheid vom 10.8.2021 gewesen sind, hätte der Klägerin erneut die Gelegenheit eingeräumt werden müssen, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

35

Soweit die Beklagtenseite mit Schreiben vom 20.11.2023 angekündigt hat, voraussichtlich im Juli 2024 einen Änderungsbescheid zu erlassen, kann hierin nicht schon eine (erneute) Anhörung gesehen werden. Denn das Schreiben beschränkt sich auf eine stichwortartige Darstellung der beabsichtigten Änderungen. Eine sachgerechte Stellungnahme zu den entscheidungserheblichen Tatsachen war der Klägerin auf dieser

Grundlage nicht möglich. Zudem lässt das Schreiben nicht erkennen, dass der Klägerin hiermit Gelegenheit zur Äußerung eingeräumt werden sollte.

36

bb) Eine (erneute) Anhörung war entgegen der Ansicht der Beklagtenseite auch nicht nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG entbehrlich, da Verwaltungsakte in größerer Zahl erlassen wurden.

37

Die Ausnahme von der grundsätzlich erforderlichen Anhörungspflicht des Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG ist geprägt von verwaltungsökonomischen Zwecken, die insbesondere darin liegen, die Verwaltung von einer Anhörung in Verfahren zu entlasten, in denen individuellen Sachumständen typischerweise keine Bedeutung zukommt. Rechtsstaatlich akzeptabel erscheint diese Berücksichtigung verwaltungsökonomischer Zwecke nur bei einer restriktiven Auslegung der Norm sowohl auf der Tatbestandsseite als auch bei der Ermessensausübung (Schneider in Schoch/Schneider, 7. EL Mai 2025, VwVfG § 28 Rn. 68).

38

Gleichartige Verwaltungsakte i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG liegen typischerweise vor, wenn die Bescheide auf einem generellen, typischen Sachverhalt beruhen, der erfahrungsgemäß keine näheren individuellen Feststellungen erfordert, an eine Vielzahl von Betroffenen gerichtet sind und sich nach Inhalt und zugrunde liegendem Sachverhalt nicht oder nur unwesentlich voneinander unterscheiden, etwa bei formularmäßigen Aufforderungen zur Schulanmeldung oder zur Abgabe von Steuererklärungen (Schneider in Schoch/Schneider, 7. EL Mai 2025, VwVfG § 28 Rn. 70). Zur Gleichartigkeit muss eine größere Zahl an Verwaltungsakten hinzukommen, wobei das Gesetz hierzu keine konkrete Zahl vorgibt. Wann eine „größere Zahl“ vorliegt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab und lässt sich nicht an absoluten Zahlen festmachen. Maßgeblich ist insbesondere, dass die Zahl der zu erlassenden gleichartigen Verwaltungsakte so groß sein muss, dass Einzelanhörungen für die Behörde zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen würden, und dass die Verwaltungsakte aus sachlich bedingten Gründen in einem engen zeitlichen Rahmen erlassen werden müssen; wäre der Erlass ohne Zeitdruck über einen längeren Zeitraum möglich, könnten ohne Weiteres Einzelanhörungen durchgeführt werden (vgl. dazu VG Sigmaringen, U.v. 25.6.2020 – 4 K 7527/18 – juris Rn. 30).

39

Vor dem Hintergrund, dass der Beklagte die Klägerin vor Erlass des Bescheids vom 10.8.2021 ordnungsgemäß anhören und sogar eine Videokonferenz mit einem Vertreter der Klägerin durchführen konnte, spricht bereits Vieles gegen die Annahme, dass einer (erneuten) Anhörung erhebliche praktische Schwierigkeiten im Sinne der eng auszulegenden Ausnahmvorschrift des Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG entgegengestanden hätten. Durchgreifende Gründe dafür, weshalb eine Anhörung zwar im Jahr 2021 möglich gewesen sein soll, eine (erneute) Anhörung vor Erlass des streitgegenständlichen Bescheids vom 27.9.2024 hingegen zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten geführt hätte, hat der Beklagte nicht dargelegt.

40

Zudem hat der Beklagte auf Nachfrage mitgeteilt, dass in seinen Zuständigkeitsbereich im September und Oktober 2024 insgesamt 183 Auskunftspflichtige gefallen seien und dass nicht gegenüber sämtlichen Auskunftspflichtigen Heranziehungsbescheide erlassen worden seien, da ein Teil der Betroffenen die erforderlichen Daten bereits nach einem formlosen Anschreiben übermittelt habe. Wie viele Bescheide der Beklagte in diesem Zeitraum tatsächlich erlassen hat, ist nicht bekannt. Jedenfalls aber betrifft die vom Beklagten herangezogene Ausnahmvorschrift Fallgestaltungen, in denen in der Rechtsprechung ein Absehen von der Anhörung nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG erst bei einer erheblich größeren Zahl zu erlassender Bescheide als gerechtfertigt angesehen wurde (vgl. VG München, U.v. 28.10.2025 – M 26b K 25.3432 – juris Rn. 41: „etwa 400 Eigenversorgungsanlagen im Zuständigkeitsbereich des Landratsamtes“; VG Magdeburg, U.v. 15.11.2005 – 7 A 185/05 – juris Rn. 65: „mehr als 800 Bescheide erlassen“; OVG Berlin-Bbg, U.v. 23.11.2006 – OVG 5 B 11.05 – juris Rn. 41: „3000 betroffene Fördernehmer“; VG Mainz, B.v. 19.4.2016 – 1 L 144/16.MZ – juris Rn. 10: „zur gleichen Zeit 10.200 Unternehmen“; vgl. zudem auch BayVGH, U.v. 30.1.2014 – 22 B 13.1709 – Rn. 13, wonach bspw. eine Anhörung vor Erlass von Feuerstättenbescheiden nicht nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG entbehrlich sei).

41

Vor diesem Hintergrund vermag auch die vom Beklagten angeführte Anzahl der zu bearbeitenden Verfahren die Annahme erheblicher praktischer Schwierigkeiten im Sinne der Vorschrift nicht zu tragen.

42

cc) Der Anhörungsmangel ist auch nicht nach Art. 45 BayVwVfG geheilt worden. Nach Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG ist eine Verletzung der Anhörungspflicht, die den Verwaltungsakt nicht nach Art. 44 BayVwVfG nichtig macht, unbeachtlich, wenn die erforderliche Anhörung ordnungsgemäß nachträglich durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird. Dabei kann die Nachholung sowohl innerhalb als auch außerhalb des gerichtlichen Verfahrens erfolgen, wobei aber zu beachten ist, dass schlichte Äußerungen und Stellungnahmen einer beklagten Behörde im gerichtlichen Verfahren für sich betrachtet keine nachträgliche Anhörung i.S.d. Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG darstellen (vgl. BVerwG: U.v. 24.6.2010 – 3 C 14.09 – juris Rn. 37, vom 22.3.2012 – 3 C 16/11 – juris Rn. 18 sowie B.v. 17.8.2017 – 9 VR 2/17 – juris Rn. 10.) Wesentlich für eine erfolgreiche Nachholung ist vielmehr, dass die Behörde die nachträglich vorgebrachten Einwendungen nicht nur zur Kenntnis nimmt, sondern bei ihrer Entscheidung in Erwägung zieht. Eine funktionsgerecht nachgeholte Anhörung setzt damit voraus, dass sich die Behörde nicht darauf beschränkt, die einmal getroffene Sachentscheidung zu verteidigen, sondern das Vorbringen des Betroffenen erkennbar zum Anlass nimmt, ihre Entscheidung noch einmal auf den Prüfstand zu stellen und zu erwägen, ob sie unter Berücksichtigung der nunmehr vorgebrachten Tatsachen und rechtlichen Erwägungen an ihrer Entscheidung mit diesem konkreten Inhalt festhalten will und das Ergebnis der Überprüfung mitteilt (vgl. Schneider in Schoch/Schneider, 7. EL Mai 2025, VwVfG, § 45 VwVfG Rn. 93 m.w.N.; BVerwG, U.v. 17.12.2015 – 7 C 5/14 – BVerwGE 153, 367 – Rn. 17; VG Ansbach, B.v. 21.2.2025 – AN 11 S 24.2336 – juris Rn. 51). Bloße Äußerungen und Stellungnahmen von Beteiligten im gerichtlichen Verfahren erfüllen diese Voraussetzungen nicht (vgl. BVerwG, U.v. 22.3.2012 – 3 C 16.11 – NJW 2012, 2823 Rn. 18).

43

Diesen Anforderungen werden die Äußerungen des Beklagten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht in ausreichendem Maße gerecht. Denn die Beklagtenseite beschränkt sich im Wesentlichen darauf, den Bescheid vom 27.9.2024 zu verteidigen, ohne in hinreichender Weise erkennen zu lassen, dass sie die von der Klägerin vorgebrachten Einwände zum Anlass genommen hat, ihre Entscheidung erneut zu überprüfen. Lediglich in Bezug auf die angefochtene Ziffer 3 des Bescheids vom 27.9.2024 führt der Beklagte in seiner Klageerwiderung vom 19.12.2025 unter II. knapp aus, dass die Klägerin „neben den bereits im Schriftsatz unter I. entkräfteten Argumenten keine weiteren Aspekte vor[trage], die gegen eine Datenlieferung der historischen Daten sprechen“ (vgl. Bl. 151 d. Gerichtsakte). Allerdings lässt auch diese Aussage nicht mit ausreichender Deutlichkeit erkennen, dass die Beklagtenseite tatsächlich eine erneute ergebnisoffene Prüfung vorgenommen hat und insofern mitteilen möchte, dass die Behörde nach erneuter Würdigung bewusst an der Entscheidung festhält (vgl. VG Ansbach, B.v. 6.3.2025 – AN 11 S 24.2717 – juris Rn. 54). Demgegenüber deutet der ausdrückliche, der rechtlichen Würdigung vorangestellte Hinweis des Beklagten, „dass sich die Klägerin im Rahmen der rechtlichen Würdigung ihrer Klagebegründung durchgängig auf den Bescheid vom 10. August 2021 bezieh[e]“ und dieser „nicht Gegenstand des anhängigen Verfahrens“ sei (vgl. Bl. 141 d. Gerichtsakte) vielmehr darauf hin, dass die Beklagtenseite gerade nicht von dem Erfordernis einer erneuten sachlichen Auseinandersetzung mit den im vorliegenden Verfahren von der Klägerin vorgebrachten rechtlichen Gesichtspunkten ausgegangen ist. Zutreffend ist zwar, dass die Klagebegründung des vorliegenden Verfahrens einzelne Passagen enthält, die der Klagebegründung vom 13.12.2021 im Verfahren RO 5 K 21.1833 wortlautgleich entnommen sind. Die Klägerin hat ihren Vortrag im hiesigen Verfahren jedoch über diese bloßen Wiederholungen hinaus erweitert und insbesondere ergänzend zur Unbestimmtheit des Verwaltungsakts vorgetragen, sowie unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rotationsprinzip geltend gemacht, dass eine Verpflichtung zur Übermittlung von Transaktionsdaten nicht zeitlich unbeschränkt bestehen könne.

44

Weitere Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagtenseite die Ausführungen der Klägerseite zum Anlass genommen hätte, ihre Entscheidung nochmals kritisch zu überprüfen, sind für das Gericht nicht ersichtlich. Vielmehr hat sich der Beklagte zum Schriftsatz der Klägerin vom 15.6.2026, in dem diese die unterbliebene Anhörung schließlich ausdrücklich gerügt hatte, nicht mehr geäußert und in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, dass der Klägerin das Verfahren bereits vor dem Erlass des ursprünglichen Bescheids im Jahr 2021 erläutert worden sei (vgl. S. 4 des Protokolls der mündlichen Verhandlung vom 20.7.2026). Von einer

ordnungsgemäßen Nachholung der Anhörung gemäß Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG kann daher nicht ausgegangen werden.

45

dd) Schließlich liegt auch kein Anwendungsfall des Art. 46 BayVwVfG vor. Nach dieser Bestimmung kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach Art. 44 BayVwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zu Stande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Dabei reicht der Nachweis der fehlenden Kausalität allein nicht aus. Die Offensichtlichkeit der fehlenden Relevanz des Fehlers setzt voraus, dass jeder vernünftige Zweifel ausgeschlossen ist, dass es bei der Vermeidung des Fehlers zur selben Entscheidung in der Sache gekommen wäre. Im Hinblick auf die Bedeutung des Anhörungsrechts und der Effektivität des Rechtsschutzes muss hinsichtlich der Offensichtlichkeit ein strenger Maßstab angelegt werden. Unerheblich ist ein Verstoß nur dann, wenn er im konkreten Fall unter keinem denkbaren Gesichtspunkt Einfluss auf die Entscheidung haben konnte. Bleiben Zweifel, ist die Vorschrift nicht anwendbar. Erforderlich ist nicht nur die Gewissheit, dass der Mangel sich nicht auf das Ergebnis ausgewirkt haben kann, dieses muss auch offenkundig, d.h. für jedermann erkennbar sein. Schon eine denkbare Alternative, auch die Möglichkeit eines Nicht-Erlasses des Verwaltungsakts schließt die Anwendung von Art. 46 BayVwVfG aus (vgl. Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 25. Aufl. 2024, § 46 Rn. 25 ff.).

46

Es ist vorliegend aber nicht jeglicher Zweifel ausgeschlossen, dass der Beklagte ohne den Verfahrensfehler im Rahmen des ihm zukommenden fachwissenschaftlichen Einschätzungsspielraums genauso entschieden hätte. Die Klägerin hat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren insbesondere erstmalig vorgebracht, dass der Begriff „Transaktionsdaten“ zu unbestimmt sei sowie dass die Klägerin nicht zeitlich unbegrenzt herangezogen werden könne, was- wie die weiteren Ausführungen zeigen werden – nicht von vornherein als abwegig erscheint (vgl. BayVGH, B.v. 16.12.2024 – 20 CE 24.1887 – juris Rn. 26).

47

b) Darüber hinaus erweisen sich die Ziffer 2 des Bescheids vom 27.9.2024 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 11.10.2024 sowie die Ziffer 3 des Bescheids vom 27.9.2024 auch als materiell rechtswidrig. Denn diesen Verpflichtungen fehlt es an der nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG erforderlichen hinreichenden Bestimmtheit.

48

aa) Gem. § 7b Abs. 3 Satz 1 PreisStatG übermitteln die Auskunftspflichtigen den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder auf Anforderung elektronische Aufzeichnungen von Transaktionen zur Erstellung der Statistiken. Diese Aufzeichnungen sind nach Satz 2 in der Gliederungstiefe zu übermitteln, die für die Erstellung der Statistiken erforderlich ist. Aufzeichnungen nach Satz 1 können rückwirkend für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren angefordert werden, soweit sie bei den auskunftspflichtigen Einheiten vorliegen (vgl. § 7b Abs. 3 Satz 3 PreisStatG). Nach § 2 Nr. 1 PreisStatG erstreckt sich die Statistik auf Preise für land- und forstwirtschaftliche und gewerbliche Güter auf der Stufe der Erzeugung oder Gewinnung, der Be- und Verarbeitung sowie des Groß-, Einzel- und Außenhandels. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 PreisStatG sind hierbei Preise für nach Art, Sorte, Qualität und Handelsbedingungen bezeichnete Güter zu erfassen. Soweit elektronische Aufzeichnungen von Transaktionen nach § 7b Abs. 3 PreisStatG angefordert werden, müssen diese nach § 3 Abs. 1a PreisStatG für eine eindeutige Zuordnung der bezeichneten Güter, Erhebungseinheiten und Berichtsstellen eindeutige, im Zeitverlauf gleichbleibende Identifikatoren und Bezeichnungen enthalten. Zum Zweck der Berechnung der in § 3 Abs. 1 PreisStatG genannten Preise und zum Zweck der Gewichtung der betrachteten Güter sind Angaben zu Umsatz und verkauften Mengen zu übermitteln (vgl. § 3 Abs. 1a Satz 2 PreisStatG).

49

Nach diesen Vorschriften sind nicht sämtliche Transaktionsdaten zu übermitteln, sondern nur solche Daten, die für die Erstellung der Preisstatistik erforderlich sind. Der konkrete Umfang der zu übermittelnden Daten bedarf daher einer entsprechenden Konkretisierung durch die zuständige Behörde (BVerwG, U.v. 11.12.1990 – 1 C 52/88 – juris Rn. 16 ff.; vgl. auch BT-Drs. 19/13444 S. 17: „nach einer einmaligen Klärung des Lieferwegs und der genauen Spezifikation der zu liefernden Daten“).

Im Bescheid vom 27.9.2024 wurde die Klägerin in Ziffer 2 verpflichtet, wöchentlich Transaktionsdaten für alle verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Nearfood“ (gemäß Güterliste) auf Grundlage der Liefervereinbarung für die ausgewählten Filialen (gemäß Filialliste) [...] zu liefern sowie in Ziffer 3 einmalig Transaktionsdaten von Gütern aus den Bereichen „Food“ und „Nearfood“ (gemäß Güterliste) auf Grundlage der Liefervereinbarung für die ausgewählten Filialen (gemäß Filialliste) [...] zu übermitteln. Beigefügt waren dem Bescheid in den Anlagen „Informationen zum Auswahlkonzept und Stichprobenplan“ sowie eine „Filialliste“. Im Bescheid selbst wird bezüglich weitergehender Informationen zur Erhebung der Transaktionsdaten, insbesondere zur sog. „Liefervereinbarung“ sowie der „Güterliste“, auf die Erhebungsdatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder verwiesen. Weiter heißt es im Bescheid: „Die Transaktionsdaten für alle verkauften Produkte aus den Bereichen „Food“ und „Nearfood“ (gemäß Güterliste) sind mit den dazugehörigen Merkmalsausprägungen aus der Liefervereinbarung zu übermitteln.“ In den in Anlage befindlichen „Informationen zum Auswahlkonzept und Stichprobenplan“ heißt es unter „3. Transaktionsdaten (Beobachtungseinheit)“: „Welche Güter als „Food“ bzw. „Near-Food“ im Hinblick auf die Anforderung von Transaktionsdaten konkret umfasst sind, können Sie der bereitgestellten Güterliste entnehmen.“

51

Der konkret zu liefernde Umfang wird damit insbesondere in der sog. „Liefervereinbarung“ sowie der „Güterliste“, die für die Klägerin in der Erhebungsdatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder abrufbar ist, näher beschrieben. Dies genügt in der gewählten Form und konkreten Ausgestaltung den Anforderungen an die erforderliche Bestimmtheit nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG allerdings nicht.

52

bb) Ein Verwaltungsakt ist dann hinreichend bestimmt, wenn der Inhalt der Regelung für den Adressaten aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit Begründung und den ohne Weiteres erkennbaren Umständen so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz liegt dagegen vor, wenn der Inhalt des Verwaltungsaktes auch durch Auslegung – maßgeblich ist der Empfängerhorizont – nicht zweifelsfrei ermittelt werden kann (vgl. VG Ansbach, U.v. 21.4.2022 – AN 17 K 21.01144 – juris Rn. 47 m.w.N.). Bei Zweifeln über die Reichweite eines Bescheidstenors ist die Bescheidsbegründung zu seiner Auslegung heranzuziehen, wobei es genügt, wenn sich die Bestimmtheit der Regelung allein aus der Begründung, nicht aber aus dem verfügbaren Teil des Verwaltungsaktes ergibt (BayVG, B.v. 8.12.2014 – 22 CE 14.2388 – juris Rn. 15). Insoweit sind auch Präzisierungen durch Bezugnahmen auf den Beteiligten bekannte und ihnen vorliegende oder jeder Zeit zugängliche externe Unterlagen grundsätzlich zulässig (VG Augsburg, B.v. 26.1.2004 – Au 7 S 03.1447 – juris Rn. 40), solange die Bezugnahme erkennen lässt, was konkret gelten soll (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 37 Rn. 37f.).

53

Die bloße Bezugnahme auf für den Betroffenen online abrufbare Dokumente begründet für sich genommen damit noch keine Unbestimmtheit der auferlegten Verpflichtungen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die in Bezug genommenen Dokumente hinreichend bestimmt bezeichnet sind und sich der Regelungsgehalt der Verfügung unter Heranziehung der konkret benannten Unterlagen eindeutig und ohne verbleibenden Wertungsspielraum erschließt. Problematisch erscheint dies jedoch, wenn der Bescheid – wie vorliegend – nicht erkennen lässt, auf welche Fassung des jeweiligen Dokuments Bezug genommen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn das betreffende Dokument – wie hier das mit Schriftsatz des Beklagten vom 19.12.2025 als Anlage 2 übermittelte Dokument „Liefervereinbarungen für Datenlieferungen“ – bereits kurz nach Erlass des Bescheids geändert oder durch eine neue Fassung ersetzt wird, da in diesem Fall Unklarheiten darüber entstehen können, welcher Regelungsinhalt für den Adressaten verbindlich sein soll. Aus S. 3 dieses Dokuments (Bl. 169 d. Gerichtsakte) ergibt sich, dass eine erste Version vom 5.5.2024 und damit vor Erlass des Bescheids datiert sowie, dass das Dokument nach Bescheidserlass mit Datum vom 17.12.2024 geändert wurde. Auch wenn sich diese Änderungen im konkreten Fall im Ergebnis wohl nicht auf den Umfang der von der Klägerin zu übermittelnden Merkmalsausprägungen der Transaktionsdaten ausgewirkt haben, verdeutlicht dies, dass der Bescheid nicht eindeutig erkennen lässt, welche Fassung des Dokuments maßgeblich sein soll. Insbesondere bleibt unklar, ob auf die bei Erlass des Bescheids geltende Fassung oder auf die jeweils aktuelle Fassung Bezug genommen wird. Sollte Letzteres – wie von einer Vertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgetragen – beabsichtigt gewesen sein, stellt sich darüber hinaus die Frage, wie die Klägerin von zwischenzeitlichen Änderungen Kenntnis erlangen soll,

sowie, ob und inwieweit das Bayerische Landesamt für Statistik in den jeweiligen Änderungsprozess einbezogen ist, d.h. insbesondere über jede vom Statistischen Bundesamt vorgenommene Änderung des Dokuments (zeitnah) informiert wird.

54

Hinzu kommt, dass sich die für den Regelungsgehalt des Bescheids zentrale Festlegung der zu übermittelnden Merkmalsausprägungen innerhalb des in Bezug genommenen Dokuments nur mit erheblichem Suchaufwand auffinden lässt. Die maßgeblichen Tabellen finden sich erst gegen Ende des Dokuments („9 Vorgaben zu den statistischen Werten“) und sind dort in einen überwiegend technisch geprägten Kontext eingebettet. Für den Adressaten des Bescheids wird daher nicht unmittelbar ersichtlich, welche Datenbestandteile konkret zu übermitteln sind. Dies gilt umso mehr, als die Tabellen zwischen Merkmalsausprägungen unterscheiden, die übermittelt werden „müssen“, und solchen, die lediglich übermittelt werden „können“ oder „bedingt“ übermittelt werden müssen/können (Status: „Muss“, „Kann“, „Bedingt“), sodass sich der verbindliche Umfang der Übermittlungspflichten auch aus der in Bezug genommen „Liefervereinbarung“ nicht ohne Weiteres erkennen lässt. So ging auch der vom Beklagten beigezogene Vertreter des Statistischen Bundesamt bezüglich des zu übermittelnden Merkmals des Mehrwertsteuersatzes in der mündlichen Verhandlung wohl von einer Übermittlungspflicht aus, obwohl in der auf S. 18 der „Liefervereinbarung für Datenlieferungen“ abgebildeten Tabelle in der dem Gericht übersandten Version des Dokuments bei dem Merkmal „Mehrwertsteuersatz“ der Status „Kann“ hinterlegt ist, was gemäß der Tabelle auf S. 16 bedeuten soll, dass das Merkmal nicht angegeben werden muss.

55

Die entscheidende Kammer verkennt dabei nicht, dass die Klägerin als fachkundige Marktteilnehmerin sowie aufgrund der im Vorfeld durchgeführten Videokonferenz mit den Begrifflichkeiten vertraut ist und deren Inhalt leichter erschließen kann als ein außenstehender Dritter. Dieser Umstand vermag jedoch nichts daran zu ändern, dass die maßgeblichen Vorgaben weder im Bescheid selbst oder dessen Anlagen, noch in dem in Bezug genommenen und in der Erhebungsdatenbank abrufbaren Dokument hinreichend klar dargestellt sind. Auch gegenüber einem fachkundigen Adressaten muss sich der verbindliche Inhalt einer behördlichen Verfügung ohne übermäßigen Such- und Auslegungsaufwand feststellen lassen, wie dies beispielsweise beim Bescheid vom 10.8.2021, bei dem im Tenor auf einen „Anforderungskatalog Merkmalsausprägungen“ Bezug genommen wurde und dieser der Klägerin in Anlage übermittelt wurde, noch der Fall war.

56

Zudem muss auch der fachkundige Adressat darauf vertrauen können, dass die zu übermittelnden Merkmalsausprägungen nicht einseitig durch bloße Änderungen der in Bezug genommenen Dokumente verändert werden. Dies gilt gleichermaßen auch für die in Bezug genommene Güterliste. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade die Bestimmung der Güterbereiche, deren konkreter Umfang sowie die Frage, hinsichtlich welcher Merkmalsausprägungen Transaktionsdaten zu übermitteln sind, für die Klägerin von maßgeblicher Bedeutung sind. Denn diese Festlegungen bestimmen wesentlich den Umfang und die Intensität der ihr auferlegten Auskunftspflicht und berühren damit zugleich den Schutzbereich der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Vor diesem Hintergrund sind an die Bestimmtheit der entsprechenden Regelungen sowie an die Zulässigkeit dynamischer Verweisungen jedenfalls hohe Anforderungen zu stellen (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 37 Rn. 38, der eine dynamische Verweisung unter Verweis auf eine Entscheidung des VG Berlin, DVBl 1983, 281 (283) als zu unbestimmt erachtet; vgl. auch VG Köln, B.v. 17.12.2003 - 11 L 2782/03 – juris Rn. 20; allgemein zu den von Verfassungs wegen gezogenen rechtlichen Grenzen einer dynamischen Verweisung: vgl. BVerwG, U.v. 27.6.2013 – 3 C 21/12 – BVerwGE 147, 100-118 – Rn. 43). Dies gilt insbesondere dann, wenn durch nachträgliche Änderungen der in Bezug genommenen Dokumente der Umfang der Übermittlungspflichten einseitig erweitert oder in sonstiger Weise verändert werden kann, ohne dass sich diese Änderungen aus dem Bescheid selbst ergeben.

57

c) Ohne dass es noch entscheidend darauf ankommen würde, erscheint zudem fraglich, ob es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht erforderlich gewesen wäre, die Heranziehung der Klägerin jedenfalls zunächst zeitlich zu befristen und – wie von der Beklagtenseite offenbar ohnehin vorgesehen (vgl. S. 3 des Protokolls der mündlichen Verhandlung vom 20.7.2026) – nach einem angemessenen Zeitraum zu überprüfen, ob die dauerhafte Heranziehung der Klägerin für die Erzielung hinreichend repräsentativer Ergebnisse tatsächlich

zwingend erforderlich ist, oder nicht auch durch ein Rotationssystem erreicht werden kann, bei dem die Klägerin lediglich zeitweise und im Wechsel mit anderen Handelsketten herangezogen wird.

58

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird der Zweck von Stichprobenerhebungen für die Bundesstatistik verfehlt, wenn das Verfahren zur Auswahl der auskunftspflichtigen Unternehmen allein auf die Erzielung optimaler, möglichst genauer Ergebnisse und nicht darauf ausgerichtet wird, bezogen auf den jeweiligen Verwendungszweck hinreichend repräsentative Ergebnisse zu erzielen (BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 8 C 6/16 – juris Rn. 17). Ferner führt das Bundesverwaltungsgericht aus, dass in der Ausrichtung einer statistischen Erhebung auf optimale Ergebnisse gleichzeitig ein Verstoß gegen den die Ermessenausübung begrenzenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liegt, namentlich gegen das Gebot der Erforderlichkeit. Dem Gebot der Erforderlichkeit genügt bei Stichprobenerhebungen ein Auswahlverfahren, bei dem mit der geringstmöglichen Belastung der Auskunftspflichtigen die fachwissenschaftlich notwendigen repräsentativen statistischen Ergebnisse erzielt werden können. Davon kann nur ausgegangen werden, wenn die Erhebungsbehörde bei Einhaltung ihres fachwissenschaftlichen Einschätzungsspielraums zu dem Ergebnis gelangt, dass die bei der vorgegebenen Auswahlgesamtheit erreichbaren optimalen Ergebnisse mit dem niedrigsten relativen Standardfehler zugleich die einzig brauchbaren, hinreichend repräsentativen Ergebnisse sind, die zudem nicht durch ein anderes Verfahren mit geringerer Belastung der Auskunftspflichtigen erzielt werden können (vgl. BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 8 C 6/16 – juris Rn. 21). Bei statistischen Stichprobenerhebungen gebietet außerdem der Gleichbehandlungsgrundsatz die Anwendung eines Auswahlverfahrens, das die Belastung gleichmäßig auf die auskunftspflichtigen Unternehmen verteilt, soweit der Zweck der Erzielung repräsentativer Ergebnisse das noch zulässt (vgl. BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 8 C 6/16 – juris Rn. 22).

59

bb) Da sich die Klägerin nach dem ihrer Heranziehung zugrundeliegenden Konzept für den Auswahl- und Stichprobenplan für die Erhebung von Transaktionsdaten bei Unternehmen des LEH vom 30.6.2021 (vgl. Bl. 1 ff. der Behördenakte im Verfahren RO 5 K 21.1833) in einer sog. Totalschicht befindet und dadurch solange in der Stichprobe verbleibt, wie sie die Kriterien des Konzepts für den Auswahl- und Stichprobenplan erfüllt, d.h. insbesondere weiterhin über den entsprechenden Marktanteil verfügt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu fordern, dass ihre Heranziehung als auskunftspflichtiges Unternehmen zwingend erforderlich ist, um noch hinreichend repräsentative Ergebnisse zu erzielen. Denn sog. Totalschichten – also Schichten, in denen alle Erhebungseinheiten herangezogen werden – sind allenfalls dann zulässig, wenn und soweit sie zwingend notwendig sind, um noch hinreichend repräsentative Ergebnisse erzielen zu können (vgl. BVerwG, a.a.O., LS 3).

60

Zwar erkennt die entscheidende Kammer nicht, dass dem Verbraucherpreisindex eine erhebliche Bedeutung zukommt, da aus seinen Ergebnissen weitreichende Entscheidungen mit Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Privatpersonen abgeleitet werden, und deshalb an die Genauigkeit und Verlässlichkeit seiner Ergebnisse hohe Anforderungen zu stellen sind. Dabei steht dem Statistischen Landesamt hinsichtlich der Frage, welchen Grad an Genauigkeit die erhobenen statistischen Daten erreichen müssen, um hinreichend aussagekräftige Ergebnisse zu gewährleisten, ein fachwissenschaftlicher Einschätzungsspielraum zu (BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 8 C 9/16 – juris Rn. 19). Es ist weiterhin nachvollziehbar, dass bei der nunmehr vorgesehenen Erhebung von Daten mittels elektronischer Transaktions- bzw. Scannerdaten zunächst Erfahrungswerte gesammelt werden müssen, wobei es grundsätzlich ebenfalls nicht zu beanstanden ist, hierbei auf die Erfahrungen und Erkenntnisse anderer Länder zurückzugreifen, die entsprechende Erhebungsverfahren bereits eingeführt haben. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass allein der Umstand, dass das neue Erhebungsverfahren die Möglichkeit bietet, eine größere Menge und detailliertere Daten zu erfassen und auszuwerten, nicht ohne Weiteres dazu führt, dass das deutlich größere Informationspotential auch vollumfänglich auszuschöpfen wäre. Vielmehr bedarf es auch weiterhin einer eigenständigen, am Zweck der jeweiligen Erhebung ausgerichteten fachwissenschaftlichen Prüfung, in welchem Umfang die erhobenen Daten erforderlich sind, um den Verbraucherpreisindex hinreichend genau und repräsentativ zu ermitteln.

61

Vor dem Hintergrund, dass allgemein bekannt ist, dass bestimmte Preise und Preisentwicklungen bei unterschiedlichen Handelsketten aufgrund der wechselseitigen Beobachtung des Marktgeschehens und der

daraus resultierenden wettbewerbsbedingten Preisanpassungen weitgehend übereinstimmen (vgl. auch Bericht des Verbrauchermagazins „Markt“ im NDR vom 2.6.2025: „Kaum Preisunterschiede in Supermärkten und Discontern“, online abrufbar in der ARD-Mediathek) drängt sich aber nicht ohne Weiteres auf, dass es für eine hinreichend repräsentative Ermittlung des Verbraucherpreisindex (zwingend) erforderlich ist, die Preisentwicklung dauerhaft bei sämtlichen Lebensmittelhandelsketten, die in Deutschland kumuliert zu 80% Marktanteil beitragen oder in mindestens einem Bundesland kumuliert zu 80% Marktanteil beitragen und dort mindestens 10% Marktanteil besitzen (vgl. Schichten – 1. Stufe), zu erfassen, was aufgrund der rechtlichen Organisationsstruktur der Klägerin zugleich mit einer fortlaufenden Heranziehung der Klägerin als auskunftspflichtiges Unternehmen i.S.d. § 3 Abs. 2 Satz 1 PreisStatG einhergeht (s.o.).

62

Die vom Beklagten unter „7. Bildung von Totalschichten“ des Konzepts für den Auswahl- und Stichprobenplan angeführten Gesichtspunkte (insb. potentielle Unterschiede in den Absatzmengen, mögliche Preisunterschiede bei Obst und Gemüse sowie die Erfassung von „regionalen Sortimenten“) können im Einzelfall zwar grundsätzlich geeignet sein, die Bildung einer Totalschicht zu rechtfertigen; hierbei handelt es sich dabei aber zunächst um Annahmen über mögliche regionale und filialbezogene Unterschiede, die bislang – dies suggerieren die dortigen Ausführungen – auch aus Sicht der Verfasser (noch) nicht vollumfänglich verifiziert werden können. Zudem beziehen sich die entsprechenden Ausführungen im Konzept in erster Linie auf die Notwendigkeit der Heranziehung mehrerer Filialen innerhalb einer Handelskette. Im Hinblick auf die Unterschiede zwischen den Handelsketten dürfte zudem zu berücksichtigen sein, dass selbst bei einer regional differenzierten Preisgestaltung bei den Filialen innerhalb einer Handelskette mit entsprechenden Reaktionen und Preisanpassungen der übrigen, in der jeweiligen Region vertretenen Filialen anderer Handelsketten zu rechnen sein dürfte.

63

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die tatsächliche Relevanz dieser Faktoren – insbesondere auch im Hinblick auf die im Konzept für den Auswahl- und Stichprobenplan vorgesehene Schichtung bei den Handelsketten, die je nach Organisationsstruktur wie bei der Klägerin ebenfalls zu sog. Totalschichten führen kann – nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums anhand der erhobenen Daten zu überprüfen und die Erforderlichkeit erneut zu bewerten. Denn insofern darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Statistik für Verbraucherpreise trotz ihrer erheblichen Bedeutung auch nach der neuen Erhebungsmethode weiterhin auf Stichprobenerhebungen ausgelegt ist (vgl. auch S. 14 des Konzepts für den Auswahl- und Stichprobenplan) und sich daher trotz der durch die elektronische Übermittlung der Transaktionsdaten für den Beklagten eröffneten Möglichkeit, umfangreichere Daten mit geringerem Erhebungsaufwand zu gewinnen, eine Ausrichtung allein auf optimale Ergebnisse verbietet, da dies einen Verstoß gegen den die Ermessensausübung begrenzenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, insbesondere gegen das Gebot der Erforderlichkeit, darstellen würde (BVerwG, U.v. 15.3.2017 – 8 C 6/16 – juris Rn. 17).

64

Nach alledem war der Bescheid in dem von der Klägerin angefochtenen Umfang aufzuheben.

65

Lediglich klarstellend sei darauf hingewiesen, dass die Ziffern 2 und 3 des Änderungsbescheids vom 10.11.2024 durch die Klägerin zwar nicht angefochten wurden (vgl. S. 2 des Klageschriftsatzes vom 5.11.2024, Bl. 3 d. Gerichtsakte), die Regelung als solche aber in Ziffer 1 des Änderungsbescheids liegt. Die Ziffern 2 und 3 des Änderungsbescheids entfalten demgegenüber keine eigenständige Regelungswirkung und sind infolge der Aufhebung des Ausgangsbescheids vom 27.9.2024 (vgl. Tenor I.) ohnehin gegenstandslos geworden.

66

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

67

3. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf §§ 173 VwGO, 708 ff. ZPO.