

**Titel:**

**Rechtmäßige Anordnung von Untersuchungspflichten für Badewasser im Naturfreibad**

**Normenkette:**

IfSG § 37 Abs. 2, § 38 Abs. 2 Nr. 1, § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Nr. 2

BadegewässerRL Art. 1 Abs. 3

BayBadeGewV § 1 Abs. 2, Abs. 3

WHG § 3 Nr. 16

BayVwVfG Art. 28, Art. 38

**Leitsätze:**

1. Der Rechtsbegriff „Behandlung“ iSv Art. 1 Abs. 3 S. 2 RL 2006/7/EG ist nach Sinn und Zweck der Europäischen Badegewässerrichtlinie weit auszulegen und erfasst jede Behandlung von Badewasser zur unmittelbaren Verbesserung der Gewässerqualität (hier: bejaht für Filtern des Wassers). (Rn. 58)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Unter dem Begriff „abgegrenzt“ ist zu verstehen, dass es sich dabei um ein zwar möglicherweise über Zu- und Abflüsse verfügendes, jedoch geografisch abgegrenztes Gewässer im Gegenstück zu dem in Art. 1 Abs. 3 S. 1 RL 2006/7/EG genannten „Abschnitt eines oberirdischen Gewässers“ handelt. (Rn. 61)

(redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Definition des Badegewässers nach der RL 2006/7/EG, individuelle Untersuchungspflichten für E.Coli, Enterokokken und Pseudomonas aeruginosa, Naturfreibad, Badegewässer, Definition, Behandlung, abgegrenzt, Untersuchungspflichten, E.Coli, Enterokokken, Pseudomonas aeruginosa

**Fundstelle:**

BeckRS 2022, 15845

**Tenor**

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

1

Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid des Beklagten, mit dem für ein von ihr betriebenes Naturfreibad Untersuchungspflichten für das dortige Badewasser angeordnet wurden.

2

Die Klägerin betreibt das Naturfreibad ... (Naturfreibad), das 2017 mit einem Kostenvolumen von 2,4 Mio. EUR ausgebaut und im Mai 2018 eröffnet wurde. Während der Planungsphase wies die Klägerin das Landratsamt ... (Landratsamt) wiederholt darauf hin, dass Ziel der Maßnahme die Herstellung eines „EU-Badegewässers“ sei.

3

Am 20. April 2016 wurde der Klägerin eine das Naturfreibad betreffende wasserrechtliche Genehmigung (beschränkte Erlaubnis nach §§ 8 und 10 WHG zur Entnahme von Wasser aus dem A.-Graben mit Ableitung in den Badeweiher, Einstauen des Badeweiher, Einleiten von Wasser aus dem Badeweiher in den A.-Graben und vorübergehende Grundwasserabsenkung zur Errichtung eines Auslaufbauwerks) durch das Landratsamt erteilt.

#### 4

Das Landratsamt teilte der Klägerin mit Schreiben vom 30. November 2017, das auf ein Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMGP) zu einem anderen „Naturfreibad“ Bezug nahm, mit, dass das Naturfreibad der Klägerin aufgrund der Behandlung des Badewassers (Wasserkreislauf über Neptunfilter) kein Badegewässer sei. Es handele sich daher um einen Schwimm- und Badeteich im Sinne von § 37 Abs. 2 Nr. 2 IfSG. Darüber fand ein Gespräch im Bayerischen Landtag am 20. März 2018 statt, bei dem die Klägerin vertreten war. In dem vom StMGP erstellten Protokoll dieses Gesprächs wurde als Ergebnis festgehalten, dass das StMGP sich wegen der Begriffe „abgegrenzt“ und „Behandlung“ in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BayBadeGewV an den Bund-Länder-Arbeitskreis Badegewässer gewandt habe und erst nach dessen Rückmeldung eine Entscheidung über die Einstufung als Badegewässer treffen werde. Auch wenn es sich bei dem Gewässer nicht um einen Schwimm- oder Badeteich i.S.v. § 37 Abs. 2 IfSG handle, seien aber individuelle Überwachungsregelungen, insb. für *Pseudomonas aeruginosa*, festzulegen.

#### 5

Am 8. Mai 2018 teilte das StMGP der Klägerin mit, dass die Mitglieder des Bund-Länder-Arbeitskreises Badegewässer fast übereinstimmend der Auffassung seien, dass es sich bei dem Naturfreibad um ein abgegrenztes Gewässer handle, das einer Behandlung unterliege. Das Naturfreibad sei aber kein Schwimm- oder Badeteich nach § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG. Es wurde nochmals auf die Notwendigkeit individueller Überwachungsregelungen verwiesen.

#### 6

Mit Schreiben vom 25. Juni 2018 an die Klägerin legte das Landratsamt betreffend das Naturfreibad bestimmte, ab sofort geltende Untersuchungspflichten der Klägerin als Betreiberin fest sowie entsprechende Grenzwerte, erforderliche Maßnahmen bei Überschreiten der Höchstwerte sowie Meldepflichten ans Gesundheitsamt und Hinweispflichten an die Badegäste. Dieses Schreiben enthielt keine Rechtsbehelfsbelehrung. Untersuchungspflichten und Grenzwerte für bestimmte Parameter ergaben sich aus dem genannten Schreiben insbesondere für

*Escherichia coli*: 100 KBE/100ml

Enterokokken: 50 KBE/100ml

*Pseudomonas aeruginosa*: 10 KBE/100ml

#### 7

Weitere Überprüfungspflichten (und Grenzwerte) wurden angeordnet, insbesondere zu Gesamtphosphor (0,01 mg/l), Sichttiefe und Wassertemperatur. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf das Schreiben Bezug genommen.

#### 8

Mit Schreiben des Gesundheitsamtes ... vom 7. August 2018 wurde der Klägerin seitens des Gesundheitsamtes vorgeschrieben, wegen gemessener erhöhter Werte des Erregers *Pseudomonas aeruginosa* Schutzmaßnahmen zur Behebung vorzunehmen. Mit Schreiben vom 9. August 2018 sicherte die Klägerin dem Beklagten dies zu. Mit Schreiben vom 14. August 2018 wurde seitens des Beklagten ein Badeverbot ausgesprochen, das mit Schreiben vom 17. August 2018 wieder aufgehoben wurde.

#### 9

Mit Schriftsatz ihrer Prozessbevollmächtigten vom 20. August 2018 erhob die Klägerin gegen die Anordnung vom 25. Juni 2018 Klage zum Verwaltungsgericht Ansbach (AN 14 K 18.01646) und stellte zugleich einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage (AN 14 S 18.01645).

#### 10

Bei einer Probe des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit am 30. August 2019 wurden 800 KBE/100ml *Pseudomonas aeruginosa* festgestellt. Daraufhin erging durch das Landratsamt erneut ein Badeverbot.

#### 11

Die Kammer ordnete mit Beschluss vom 17. September 2019 (AN 14 S 18.01645) die aufschiebende Wirkung der Klage vom 20. August 2018 an.

## 12

Mit Beschluss der Kammer vom 9. Oktober 2019 wurde beiden Beteiligten des Klageverfahrens (AN 14 K 18.01646) nach § 106 Satz 2 VwGO ein Vergleichsvorschlag unterbreitet, der innerhalb der gesetzten Frist nur vom Landratsamt angenommen wurde.

## 13

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. Dezember 2019 (AN 14 K 18.01646) den Bescheid vom 25. Juni 2018 aufgehoben. In der Begründung des Urteils, auf die hinsichtlich der Einzelheiten Bezug genommen wird, hat es ausgeführt, dass die Maßnahmen ermessensfehlerhaft angeordnet worden seien, da mildere und gleich wirksame Mittel zur Verfügung gestanden hätten.

## 14

Am 10. Juni 2020 fand unter Beteiligung des neu gewählten Bürgermeisters der Klägerin ein Ortstermin statt, bei dem das Landratsamt der Klägerin die seiner Auffassung nach notwendige Beprobung des Wassers, deren Modalitäten sowie bei Überschreitung von Grenzwerten zu treffende Maßnahmen erläuterte. Zu einer Einigung kam es dabei ebenso wenig wie bei einem weiteren Gespräch am 24. Juli 2020 im Landratsamt.

## 15

Am 3. August 2020 (Montag) übersandte das Landratsamt ein Anhörungsschreiben, in dem die geplanten Anordnungen zur Überprüfung der Wasserqualität dargestellt wurden. Es wurde Gelegenheit zur Stellungnahme bis spätestens zum 9. August 2020 (Sonntag) gegeben. Das Schreiben wurde vorab per Email an die Emailadressen der Kanzlei der Bevollmächtigten der Klägerin und der Klägerin geschickt. Die Bevollmächtigte bestätigte den Empfang des Anhörungsschreibens am 10. August 2020 (Montag) und bat mit per Email versandtem Schreiben vom gleichen Tag um Übermittlung verschiedener Unterlagen, bevor Stellung genommen werden könne.

## 16

Das Landratsamt hat am 10. August 2020 den folgenden, hier streitgegenständlichen Bescheid erlassen:

I. Die Stadt ... hat das Badewasser des Naturfreibades ... auf dem Grundstück Flurnr. ... der Gemarkung ... ab sofort bis einschließlich September 2020 mit einem Messintervall von einem Monat auf folgende hygienisch-mikrobiologische Parameter untersuchen zu lassen:

- E. coli
- Intestinale Enterokokken

II. Die Stadt ... hat das Badewasser des Naturfreibades ... auf dem Grundstück Flurnr. ... der Gemarkung ... ab sofort bis einschließlich September 2020 mit einem Messintervall von 2 Wochen auf folgenden hygienisch-mikrobiologischen Parameter untersuchen zu lassen:

*Pseudomonas aeruginosa*

III. Die Proben nach Ziffer I. und II. sind an folgenden Probennahmestellen zu entnehmen:

- Schwimmbereich
- Nichtschwimmbereich
- Rutschenbereich

IV. Eine Kopie der Niederschriften über die Untersuchungsergebnisse nach Ziffer I. und II. sind dem Landratsamt ... - Gesundheitsamt - umgehend nach Erhalt vollständig vorzulegen.

V. Es wird festgelegt, dass die Stadt ... das Badewasser des Naturfreibades ... auf dem Grundstück Flurnr. ... der Gemarkung ... ab sofort bis einschließlich September 2020 auf folgende Parameter zu dokumentieren hat:

- a. Die Sichttiefen sind an den 3 Probennahmestellen nach Ziffer III. im Rahmen der Badeaufsicht mindestens einmal täglich im Betriebsbuch zu dokumentieren.
- b. Die Wassertemperaturen sind an den unter Ziffer III. genannten 3 Probennahmestellen dreimal täglich (morgens, mittags, abends) in einem Betriebsbuch zu dokumentieren.

VI. Für die Bewertung der Badewasserproben nach Ziffer I. werden folgende Höchstwerte, angelehnt an die Bayerische Badegewässerverordnung, Anlage 1, Kategorie „gute Qualität“, festgelegt:

- E. coli 1.000 KBE / 100ml

- Intestinale Enterokokken 400 KBE / 100ml

VII. Für die Bewertung der Badewasserproben nach Ziffer II. wird folgender Höchstwert, angelehnt an die Empfehlung des Umweltbundesamtes zu kleinen Badeteichen, festgelegt:

*Pseudomonas aeruginosa* 10 KBE / 100ml

VIII. Bei einer Überschreitung des Höchstwertes für E. coli oder Intestinale Enterokokken nach Ziffer VI. sind mit dem Landratsamt ... - Gesundheitsamt - am Tag des Eingangs der Ergebnisse, bei Eingang nach Dienstschluss des Gesundheitsamtes bzw. am Wochenende zu Beginn des nächsten Arbeitstages, die weitergehenden Maßnahmen abzusprechen.

IX. Bei einer Überschreitung des Höchstwertes für *Pseudomonas aeruginosa* nach Ziffer VII. an einer Probennahmestelle wird folgendes festgelegt:

a. Im Bereich zwischen > 10 KBE / 100 ml und < 100 KBE / 100 ml sind mit dem Landratsamt ... - Gesundheitsamt - am Tag des Eingangs der Ergebnisse, bei Eingang nach Dienstschluss des Gesundheitsamtes bzw. am Wochenende zu Beginn des nächsten Arbeitstages, die weitergehenden Maßnahmen zur Behebung der Ursache und zum Schutz der Badenden abzusprechen.

b. Im Bereich  $\geq$  100 KBE / 100 ml ist ein sofortiges Badeverbot im Naturfreibad insgesamt umzusetzen und umgehend geeignete Maßnahmen zur Behebung der Ursache vorzunehmen. Das Badeverbot kann erst nach erneuten Badewasserproben an den drei Probennahmestellen nach Ziffer III. aufgehoben werden, die den Höchstwert von 10 KBE / 100 ml an allen drei Probennahmestellen nicht überschreiten.

X. Die festgelegten Untersuchungen der Parameter nach Ziffer I. und II. einschließlich der Probennahmen sind durch ein zugelassenes Labor durchführen zu lassen.

## 17

Auf die Begründung des Bescheides wird Bezug genommen.

## 18

Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin durch ihre Prozessbevollmächtigte mit Schriftsatz vom 18. August 2020, eingegangen bei Gericht am selben Tag, die vorliegende Klage erhoben. Zeitgleich stellte sie einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage (AN 14 S 20. 01605). Zu dessen Begründung ließ sie ausführen, dass der Bescheid bereits formell rechtswidrig sei, da keine ordnungsgemäße Anhörung der Klägerin erfolgt sei. Hier sei eine Äußerungsfrist von weniger als einer Woche gesetzt worden, in der auch keine Akteneinsicht gewährt worden sei. Eilbedürftigkeit habe nicht vorgelegen. Dass eine Gesundheitsgefährdung zu befürchten gewesen sei, werde bestritten. In Naturfreibädern komme es nicht zu einer rasanten Vermehrung etwaiger Keime (unter Bezugnahme auf die vorgelegte Stellungnahme von Dr. S. ... zur Problematik von *Pseudomonas aeruginosa* im Naturfreibad ... vom 17.08.2020). Die Berufung auf die vermeintliche Eilbedürftigkeit sei jedenfalls rechtsmissbräuchlich, da sie vom Landratsamt selbst herbeigeführt worden sei. Denn das Landratsamt sei seit dem Urteil des Verwaltungsgerichts untätig gewesen.

## 19

Daneben sei der Bescheid auch deshalb rechtswidrig, weil der Klägerin ein bestandskräftiger Bescheid zum Betrieb des Naturfreibades vom 25. Juni 2016 vorliege. Darin seien die vom Gesundheitsamt mit Schreiben vom 6. April 2016 formulierten Anforderungen an den Betrieb eines Badeweiher gemäß Bayerischer Badegewässerverordnung enthalten. In dieses Genehmigungsverfahren sei das Gesundheitsamt einbezogen gewesen und habe zu keinem Zeitpunkt geäußert, dass ein Betrieb des Naturfreibades als EU-Badegewässer rechtlich nicht möglich sei oder weitere Auflagen auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes erforderlich wären. In seiner Stellungnahme habe das Gesundheitsamt am 8. April 2016 Auflagen formuliert, um den Betrieb als EU-Badegewässer sicherzustellen. Diese Stellungnahme sei einer Zusicherung im Sinne von Art. 38 BayVwVfG gleichzusetzen. Hieran sei das Landratsamt bei unveränderter Sach- und Rechtslage gebunden.

## 20

Es fehle den Festsetzungen an einer Rechtsgrundlage. Das Verwaltungsgericht habe bestätigt, dass es sich bei dem Naturfreibad nicht um einen kleinen Badeteich handle. Es handle sich um ein EU-Badegewässer, auf das die Bayerische Badegewässerverordnung (BayBadeGewV) Anwendung finde. Der ehemalige B.-Weiher sei ein oberirdisches Gewässer, das durch Grund- und Niederschlagswasser sowie den Zulauf des A.-Grabens gespeist werde, sodass es sich um einen typischen Badeweiher handle. Ein Ausnahmetatbestand nach § 1 BayBadeGewV liege nicht vor. Das Naturfreibad sei kein abgegrenztes Gewässer, der unbefestigte Untergrund wie auch der Zulauf des A.-Grabens gewährleisteten einen stetigen Wasseraustausch. Der eingebaute Neptun-Filter sei nicht als Wasserbehandlung im Sinne von § 1 Abs. 3 BayBadeGewV anzusehen. Eine Wasserbehandlung liege allenfalls dann vor, wenn dauerhafte und nachhaltige technische oder chemische Maßnahmen erforderlich seien, um eine gewisse, vorgegebene Wasserqualität zu erreichen. Hier habe das Wasser eine ausreichende Wasserqualität, die durch den Neptun-Filter lediglich verbessert werde. Die Behauptung des Landratsamtes, durch den eingebauten Neptunfilter komme es zu einer erhöhten Konzentration an *Pseudomonas aeruginosa*, sei nicht belegt. In den Jahren 2007-2009 sei vom Umweltbundesamt ein mehrjähriger Feldversuch in Berlin-Marienfelde durchgeführt worden, in welchem die Wirksamkeit und Abbauleistung von Filtern nachgewiesen worden sei („Entfernung von Mikroorganismen durch Bodenfilter für kleine Badeteiche“, Bundesgesundheitsblatt, Seite 228 ff., Ausgabe 2009). Ein Schwimm- oder Badebecken im Sinne des IfSG liege unstrittig nicht vor. Es handle sich auch nicht um einen Schwimm- oder Badeteich. Gemäß der Empfehlung des Umweltbundesamtes „Hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche“ werde hierunter ein künstlich angelegter Teich verstanden, der speziell zu Badezwecken gebaut worden sei, gegenüber dem Untergrund abgedichtet sei und dessen Aufbereitung ausschließlich durch biologische und mechanische Maßnahmen erfolge. Dies sei hier nicht der Fall. Daher sei das IfSG nicht einschlägig. Das Naturfreibad sei als Badegewässer zu qualifizieren, jedenfalls überwögen dessen Elemente, sodass die Bayerische Badegewässerverordnung entsprechend anzuwenden sei. Selbst bei unterstellter Anwendbarkeit des IfSG liege der Anwendungsbereich des § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG nicht vor. Es müssten konkrete Anhaltspunkte für eine Gefahrenlage vorliegen. Erst wenn Tatsachen bekannt würden, die die Annahme begründeten, es könnte zum Auftritt von Krankheiten führen, wäre die zuständige Behörde zur Festsetzung von Maßnahmen berechtigt. Durch die vorgelegten Untersuchungsergebnisse sei in den vergangenen Monaten und auch Jahren nachgewiesen, dass mit dem Auftreten von Krankheiten gerade nicht gerechnet werden könne. Das beprobte Wasser weise eine einwandfreie Qualität auf, Grenzwerte würden nicht überschritten. Eine Schädigung der menschlichen Gesundheit bei Gebrauch des Freibadwassers sei nicht zu besorgen im Sinne von § 37 Abs. 2 JfSG. Eine solche Besorgnis läge hier nur vor, wenn die Grenzwerte für einen kleinen Badeteich angesetzt würden. Dies sei hier aber rechtswidrig. Nach der Stellungnahme zu der Problematik von *Pseudomonas aeruginosa* des Dr. S. ... werde in der Praxis, insbesondere auch von der WHO, ein weitaus höherer Grenzwert von 100 KBE/100 ml vorgegeben.

## 21

Schließlich seien die festgesetzten Überwachungsregelungen jedenfalls unverhältnismäßig. Die vom Beklagten und dem Verwaltungsgericht angenommene „sonstige Bademöglichkeit“ sei nicht normiert. Die Überwachungsparameter eines kleinen Badeteichs seien hierfür jedenfalls nicht anwendbar, gleichwohl orientiere sich das Landratsamt an diesen Vorgaben. Die Vergleichbarkeit hiermit liege nicht vor, da das Naturfreibad weder gegenüber dem Untergrund abgedichtet noch speziell zu Badezwecken gebaut worden sei. Der Wasserzulauf sei auch nicht spärlich, er sei mit bis zu 8 l/Sekunde gewährleistet. Gerade aufgrund der Größe des Naturfreibades und des vorhandenen Wasservolumens sei die Konzentration an Krankheitserregern, die durch infizierte Badegäste in das Wasser getragen werden könnten, erheblich verdünnt. Die behauptete Konzentration, die in Kleinbadeteichen vorhanden sein könne, sei vorliegend nicht gegeben. Die Maßnahmen seien daher nicht erforderlich.

## 22

Sie könnten zudem auch nicht zu einem gewünschten, nicht näher ausgeführten Erfolg führen. Nach der vorgelegten Stellungnahme des Dr. S. ... sei der Nachweis von *Pseudomonas aeruginosa* in Naturfreibädern nicht praxistauglich, da die Methode unsachgemäß sei und der Bearbeitungszeitraum sehr lang. Die Orientierung an den festgelegten Höchstwerten führe nicht zu repräsentativen Ergebnissen. Die Höchstwerte entsprächen den Vorgaben für sauberes Wasser ohne viel Begleitflora, zum Beispiel Trinkwasser. Auch wenn die Wasserqualität des Naturfreibades hervorragend sei, habe es unstrittig keine

Trinkwasserqualität und müsse es auch nicht haben. Von einer Überschreitung dieser Höchstgrenzen könne daher nicht auf eine zu hohe Konzentration von *Pseudomonas aeruginosa* rückgeschlossen werden.

### **23**

Die Regelungen seien auch nicht angemessen. Das Landratsamt lege zur Beurteilung der Notwendigkeit der Überwachungsregelung eine zu hohe Frequentierung des Naturfreibades zugrunde. Die Wasserqualität werde zudem wöchentlich überprüft. Die Ergebnisse würden dem Gesundheitsamt regelmäßig vorgelegt. Eine Überschreitung der angesetzten Parameter sei nachweislich nicht gegeben. Die geforderten Maßnahmen führten zu einem personellen und wirtschaftlichen Mehraufwand, der nicht tragbar sei. Das mit den Behörden, auch dem Gesundheitsamt abgestimmte Konzept würde gegenstandslos, die Finanzierbarkeit der Sanierungsmaßnahme ausgeschlossen. Unter diesen Voraussetzungen hätte die Klägerin die Sanierung des Badegewässers nicht vorgenommen.

### **24**

Der Beklagte wendet dagegen ein, den Bevollmächtigten der Klägerin seien mit Schreiben vom 3. August 2020 die beabsichtigten Überwachungsregelungen, angelehnt an den Vergleichsvorschlag des Verwaltungsgerichts, mitgeteilt worden und Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden bis spätestens zum 9. August 2020. In den unmittelbar davorliegenden Wochen habe es persönliche Gespräche, zuletzt am 24. Juli 2020, zwischen Vertretern der Klägerin und dem Gesundheitsamt gegeben, die zu keiner einvernehmlichen Vorgehensweise geführt hätten. Bereits vor Bekanntgabe des Bescheides sei der Klägerin also bekannt gewesen, dass Überwachungsregelungen für die Badesaison 2020 festzulegen seien. Aufgrund der Wetterlage (längere Wärmeperiode) sei für das Gesundheitsamt eine zeitnahe Anordnung und Umsetzung der Maßnahmen erforderlich gewesen. Ein weiteres Abwarten, bis die mit Schreiben vom 10. August 2020 von der Rechtsanwaltskanzlei angeforderten Unterlagen (Stellungnahme des Bund-Länder-Arbeitskreises Badegewässer, Stellungnahme des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und Prüfberichte 2018/2019) durchgesehen und eine weitere Stellungnahme erfolgt sei, sei nicht für erforderlich gehalten worden. Die Unterlagen seien der Kanzlei umgehend am 11. August 2020 übermittelt worden, eine inhaltliche Stellungnahme sei nicht mehr abgegeben worden.

### **25**

Soweit die Klägerin vortrage, dass für das Naturfreibad ... eine behördliche Genehmigung zum Betrieb als EU-Badegewässer vorliege, treffe dies nicht zu. Der Bescheid des Landratsamts vom 25. April 2016 betreffe das Entnehmen von Wasser für das Naturfreibad etc., treffe aber keine Aussage zum Ausbau des Naturfreibades, zu dessen Einstufung als Badegewässer oder zur Einhaltung bestimmter mikrobiologischer Höchstwerte. In seiner Stellungnahme im wasserrechtlichen Verfahren vom 6. April 2016 sei das Gesundheitsamt aufgrund der bis dahin gemachten Angaben davon ausgegangen, dass das Naturfreibad ohne Kreislaufführung durch einen Neptun-Filter als Badegewässer betrieben werden solle. Diese Stellungnahme enthalte aber keine Zusicherung im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, da darin keine Zusage erteilt werde, später einen bestimmten Verwaltungsakt zu erlassen oder zu unterlassen. Soweit die Ausführungen der Stellungnahme in die Nebenbestimmungen des wasserrechtlichen Bescheides übernommen worden seien, stünden diese der im streitgegenständlichen Bescheid getroffenen Überwachungsregelung nicht entgegen.

### **26**

Nach Auffassung des Gesundheitsamtes, des LGL, des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMG) und des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach (laut Urteil vom 18.12.2019) liege aufgrund des Biofilters, der Kreislaufführung, der Wassermenge und des geringen Zu- und Abflusses eine Behandlung des Badewassers vor, sodass die Bayerische Badegewässerverordnung nicht anwendbar sei. Das LGL und das Gesundheitsamt hätten bei der Erörterung der von der Klägerin vorgelegten Pläne darauf hingewiesen, dass bei einem Badegewässer keine Aufbereitung erfolgen dürfe. Spätestens seit der Übergabe des Protokolls vom 28. Oktober 2016 über eine Besprechung des Gesundheitsamtes mit dem LGL am 28. September 2016 an das von der Klägerin beauftragte Planungsbüro habe dies auch der Klägerin bekannt sein müssen. Die Klägerin und ihr Planungsbüro hätten diesem Einwand jedoch nicht Rechnung getragen. Das StMG habe sich in der Frage, ob das Naturfreibad als Badegewässer einzustufen sei, auch an den Bund-Länder-Arbeitskreis Badegewässer (BLAK) gewandt, in dem die Länder und das Umweltbundesamt vertreten seien. Auch die Mitglieder des Arbeitskreises unterstützten fast

übereinstimmend die Auffassung des Ministeriums, dass es sich bei Anlagen, die wie das Naturfreibad gebaut seien und betrieben werden, um abgegrenzte Gewässer, die einer Behandlung unterliegen, handle.

## 27

Da das Naturfreibad sowohl Elemente eines Badegewässers als auch eines Schwimm- oder Badeteichs im Sinne von § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG aufweise und nicht eindeutig zugeordnet werden könne, sei das Gesundheitsamt nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Vorschriften des § 37 Abs. 2 IfSG sicherzustellen. Die Bestimmung erfasse sämtliches Badewasser bzw. alle Schwimmgelegenheiten und solle einen lückenlosen Schutz sicherstellen. Bei dem Naturfreibad sei eine Schädigung der menschlichen Gesundheit insbesondere durch Krankheitserreger bei Gebrauch des Badewassers zu besorgen. Dies belegten die im Jahr 2018 und 2019 erhobenen Untersuchungen. Im Jahr 2020 habe die von der Klägerin in Auftrag gegebene Wasserprobe vom 6. August 2020 an der Probennahmestelle „Einlauf Bachquelle“ einen erhöhten Wert von *Pseudomonas aeruginosa* von 16 KBE ergeben. Ausgehend von dem hohen Gut der menschlichen Gesundheit sei der Begriff „nicht zu besorgen“ eng auszulegen. Bei der Festlegung der Überwachungsregelungen seien die planerische Konzeption des Naturfreibades und dessen tatsächliche Ausführung etc. berücksichtigt worden, an den Vergleichsvorschlag des Verwaltungsgerichts vom 9. Oktober 2019 habe sich das Gesundheitsamt angelehnt. *E.coli* und Enterokokken seien als Fäkalindikatoren die wichtigsten gesundheitsrelevanten Parameter der Wasserhygiene. Ein Nachweis dieser Bakterien zeige an, dass das betreffende Badewasser mit Fäkalien verunreinigt sei. Hier seien die Leitwerte der Bayerischen Badegewässerverordnung, Anlage 1, Kategorie „gute Qualität“ mit einem Messintervall von einem Monat zugrunde gelegt worden. *Pseudomonas aeruginosa* sei ein pathogener Keim und verursache Entzündungen des äußeren Ohrs, der Haut etc. Er könne sich anders als Fäkalkeime im Wasser sogar aktiv und sehr schnell vermehren (gegebenenfalls Verdopplungszeit 4 Stunden) und eine Weitergabe der Infektion von Mensch zu Mensch sei möglich. Die Empfehlungen des Umweltbundesamtes „Hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche (künstliche Schwimm- und Badeteich-Anlagen)“ enthielten für *Pseudomonas aeruginosa* einen Höchstwert von 10 KBE/100ml. Aufgrund der Gesamtsituation des Naturfreibades, der biologischen Aufbereitung mit Kreislaufführung über einen Neptun-Filter, des spärlichen Wasserzulaufs und des damit bestehenden Risikos, dass sich die Konzentrationen von *Pseudomonas* auf gesundheitlich bedenkliche Werte erhöhten, sei dieser Höchstwert von 10 KB mit einem Messintervall von 2 Wochen übernommen worden. In den Jahren 2018 und 2019 sei jeweils bei erhöhtem Aufkommen an Badenden während einer längeren Schönwetterphase ohne Niederschläge der Wert von 100 KBE für *Pseudomonas* überschritten worden. Spätestens ab einem Wert von 100 KBE/100 ml sei nach Einschätzung der WHO und des LGL eine gesundheitliche Gefährdung nicht mehr drohend, sondern manifest gegeben. Der Parameter Sichttiefe könne ein sich entwickelndes mikrobiologisches Problem anzeigen und ermögliche rechtzeitige Gegenmaßnahmen. Die Wasserproben seien an den Stellen zu entnehmen, an denen sich Badende aufhielten. Diese hielten sich im Nichtschwimmerbereich, im Schwimmerbereich und im Bereich vor den Rutschen auf. Die Wasserproben der an das Gesundheitsamt übermittelten Prüfberichte in den letzten 2 Jahren seien dagegen im Schwimmerbereich und ansonsten am Einlauf Bachquelle am Strand, im Revisionsschacht im Neptunfilter und am Füllwasser (offener Zulauf vom A.-Graben) entnommen worden. Diese Probennahmestellen bildeten die Wasserqualität in den tatsächlich zum Baden und Plantschen genutzten Bereichen, in denen eine Infektionsgefahr bestehe, nicht ab.

## 28

Die Prozessbevollmächtigte der Klägerin führte mit Schriftsatz vom 28. Oktober 2020 ergänzend aus, dass die Wassereinleitungsmenge inzwischen auf 9,17 l/s erhöht worden sei. Das Landratsamt ... habe bei der Genehmigung des Naturfreibads am 20. April 2016 Kenntnis vom Neptunfilter gehabt, spätestens seit dem 3. Februar 2016. Prämisse aller Planungen sei gewesen, ein EU-Badegewässer zu errichten. Dies sei dem Landratsamt bekannt gewesen. Der Neptunfilter sei keine Aufbereitung, sondern diene der Bewirtschaftung des Gewässers. Im Bescheid vom 20. April 2016 seien Bestimmungen über den Betrieb und die erlaubten Gewässerbenutzungen enthalten, zum Beispiel unter Ziffer 2.8. Auflagen aus hygienischer Sicht. Dies gehe eindeutig über eine rein wasserrechtliche Genehmigung hinaus. Gegenstand der Genehmigung 2016 sei explizit ein Badeweiher gemäß der Bayerischen Badegewässerverordnung gewesen. Da es sich bei dem Naturfreibad um ein Badeweiher handle, könnten etwaige Überwachungsregelungen nicht nach den Maßstäben für Kleinbadeteiche festgelegt werden. Die Einschätzungen des Bund-Länder-Arbeitskreises Badegewässer seien nicht bindend. Wenn sich das Gesundheitsamt aber auf diese Einschätzungen berufe, so könne es bei der Festlegung der Überwachungsparameter nicht willkürlich auf die Vorgaben für

Kleinbadeteiche abstellen. Eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit liege nicht vor. Bestritten werde, dass es zu bedenklichen Keimbelastungen gekommen sei, dass durch den Neptun-Filter sichtbare Anzeichen wie Algenwachstum oder andere Veränderungen optisch geschönt würden, sowie dass eine Überwachung der Wasserqualität durch die Klägerin nicht stattfinde. Sie habe gewässerökologische Untersuchungsprogramme zur Auswertung und Bewertung der Badesaison 2018 und 2019 in Auftrag gegeben, die jeweils eine ausgezeichnete Wasserqualität bestätigt hätten. Die entsprechenden Untersuchungen wurden vorgelegt. Es komme gerade nicht zu der behaupteten rasanten Vermehrung der Pseudomonas-Keime, da in Naturgewässern der Keim nur einer unter vielen sei, verhindere die Konkurrenzbeziehung, dass ein Keim dominant werde. Bei einem Wert von 100 KBE/100 ml als Maßstab, der auch von der Weltgesundheitsorganisation empfohlen werde, ergebe sich bei Analyse von 43 Bädern aus den Jahren 2005-2018 eine Überschreitungshäufigkeit von lediglich 1,67% für Beckenwasser und 1,16% für Reinwasser. Der Nachweis von Pseudomonas in Naturfreibädern sei noch immer ungeeignet. In der Praxis zeige sich, dass bei der Wiederholung eines Tests überschrittene Werte allenfalls dann bestätigt würden, wenn ein systemischer Fehler vorliege. Regelmäßig würden sich die überschrittenen Keimwerte bei einer Wiederholung der Untersuchung also nicht bestätigen.

### **29**

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat die Kammer darauf hingewiesen, dass der Bescheid vom 10. August 2020 sich durch Zeitablauf erledigt haben dürfte. Daraufhin haben die Vertreter des Landratsamts erklärt, dass dieses für 2022 einen deckungsgleichen Bescheid erlassen wolle.

### **30**

Die Klägerin hat zuletzt beantragt,

dass festgestellt wird, dass der Bescheid des Landratsamtes vom 10. August 2020 (Az. ...) rechtswidrig war.

### **31**

Der Beklagte hat

Klageabweisung beantragt.

### **32**

Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 4. Mai 2022 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

### **33**

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gegen den (erledigten) Bescheid des Landratsamts ... vom 10. August 2020 statthaft und auch im Übrigen zulässig (hierzu 1.). Sie ist jedoch unbegründet: Der Bescheid vom 10. August 2020 war rechtmäßig und hat die Klägerin daher nicht in eigenen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 und 4 VwGO) (hierzu 2.).

### **34**

1. Die Klägerin hatte ursprünglich eine auf die Aufhebung des Bescheids vom 10. August 2020 gerichtete Anfechtungsklage erhoben. Der Bescheid enthält (abgesehen von der in Ziffer XI enthaltenen Kostenentscheidung) in 10 Ziffern Regelungen über Untersuchungspflichten für das im Naturfreibad enthaltene Badewasser. Diese Regelungen knüpfen jeweils an die in den Ziffern I und II festgelegten Untersuchungspflichten und die in Ziffer V festgelegte Dokumentationspflicht an. Diese, und somit auch die übrigen Regelungen sind zeitlich auf den Zeitraum ab sofort, also ab Bescheidserlass am 10. August 2020, bis zum 30. September 2020 begrenzt. Dass sie über diesen Zeitpunkt hinaus gelten sollen, ergibt sich auch nicht im Wege der Auslegung aus der Begründung des Bescheids. Nachdem dieses Datum inzwischen abgelaufen ist, hat sich der Verwaltungsakt durch Zeitablauf erledigt und die Anfechtungsklage ist daher nicht mehr statthaft.

### **35**

Dementsprechend hat die Bevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht auch keinen Anfechtungsantrag, sondern einen Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit dieses Bescheides gestellt. Damit hat sie die zunächst statthafte Anfechtungsklage

aufgrund der Erledigung in eine Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO umgestellt. Diese Klage ist nun statthaft. Für sie liegt auch das notwendige berechnete Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO vor: Denn da das Landratsamt in der mündlichen Verhandlung klar und deutlich zu erkennen gegeben hat, dass es für 2022 den Erlass eines identischen Bescheides vorhat, besteht hier ein berechtigtes Interesse in Form der allgemein anerkannten Fallgruppe der Wiederholungsgefahr (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 113 Rn. 112f.).

### **36**

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere wurde die ursprüngliche Anfechtungsklage innerhalb der Klagefrist erhoben.

### **37**

2. Der Bescheid des Landratsamts vom 10. August 2020 war bis zu seiner Erledigung sowohl formell (hierzu a)) als auch materiell rechtmäßig (hierzu b)).

### **38**

a) Das Landratsamt ... war für den Erlass des Bescheides nach § 39 IfSG, § 65 Zuständigkeitsverordnung sachlich und nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayVwVfG örtlich zuständig.

### **39**

Entgegen dem Vorbringen der Bevollmächtigten der Klägerin litt der Bescheid auch nicht aus dem Grunde an einem Verfahrensfehler, weil die nach Art. 28 BayVwVfG erforderliche Anhörung nicht ordnungsgemäß erfolgt sei.

### **40**

Nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Behörde den Beteiligten zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen anhören muss (vgl. im Einzelnen Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, 9. Auflage 2018, § 28 Rn. 39). Die Gelegenheit zur Äußerung erfolgt regelmäßig innerhalb einer von der Behörde gesetzten Frist. Diese Frist zur Äußerung muss nach den Umständen des Einzelfalls angemessen sein. Was angemessen ist, hängt jeweils von den Umständen des Einzelfalls ab. Hierbei sind Bedeutung, Umfang und Dringlichkeit der Verwaltungsmaßnahme im öffentlichen Interesse und das subjektive Rechtsschutzinteresse des betroffenen Beteiligten gegeneinander abzuwägen (vgl. Kallerhoff/Mayen a.a.O. Rn. 43 m.w.N.).

### **41**

Im vorliegenden Fall wurde die Klägerin mit einem ihr und ihrer Bevollmächtigten per E-Mail vorab übersandten Schreiben vor Erlass des Bescheids vom 10. August 2020 angehört. Parallel erfolgte ein Anhörungsschreiben per Post, das ausweislich des in der Behördenakte befindlichen Empfangsbekanntnisses in der Kanzlei der Bevollmächtigten der Klägerin am 10. August 2020 einging. Anhaltspunkte dafür, dass die vorab per E-Mail am 3. August 2020 übersandten Schreiben bei der Klägerin und ihrer Bevollmächtigten nicht eingegangen sind, liegen jedoch nicht vor und wurden klägerseits auch nicht vorgebracht. Daher ist davon auszugehen, dass die Klägerin im Lauf des 3. August 2020 (Montag) von dem Anhörungsschreiben Kenntnis erlangte. Das Anhörungsschreiben ist inhaltlich sehr detailliert und stellt alle aus der Sicht des Landratsamtes relevanten Tatsachen dar. Damit konnte die Klägerin zu dem beabsichtigten Erlass des Verwaltungsakts Stellung nehmen. Die Frist zur Stellungnahme bis zum 9. August 2020 (Sonntag) war nach den Umständen des Einzelfalls auch ausreichend. Insbesondere ist hierzu zu berücksichtigen, dass die Anhörung für die Klägerin nicht vollkommen überraschend erfolgte, da bereits im Vorfeld zwei Mal über die nach Auffassung des Landratsamts erforderlichen Untersuchungen des Badewassers gesprochen wurde. Dass es nun zu der Anhörung kam, erklärte sich aus einer unmittelbar anstehenden Schönwetterperiode, durch die angesichts der bisherigen erfolglosen Einigungsbemühungen unmittelbare Notwendigkeit für eine einseitige behördliche Anordnung bestand. Damit wurde die Klägerin ausreichend angehört.

### **42**

Soweit klägerseits geltend gemacht wird, dass die von dem Landratsamt angeführte Eilbedürftigkeit hier missbräuchlich selbst herbeigeführt worden sei, folgt das Gericht dieser Auffassung nicht: Denn das

Landratsamt war seit Kenntnis von dem Urteil des Verwaltungsgerichts (das dem Beklagten am 28. Februar 2020 zugestellt worden war und seit dem 31. März 2020 rechtskräftig war) mitnichten untätig geblieben. Vielmehr erfolgten die beiden Gespräche, bei denen eine Einigung mit der Klägerin und insbesondere deren neuem Bürgermeister versucht wurde.

**43**

b) Der Bescheid war auch materiell rechtmäßig.

**44**

aa) Der Rechtmäßigkeit des Bescheids vom 10. August 2020 stand nicht die Stellungnahme des Gesundheitsamts an das das wasserrechtliche Verfahren bearbeitende Sachgebiet des Landratsamts vom 6. April 2016 entgegen. Diese Stellungnahme ist entgegen der klägerischen Argumentation nicht einer Zusicherung im Sinne von Art. 38 BayVwVfG gleichzusetzen.

**45**

Dies ergibt sich zum einen bereits daraus, dass es sich bei dem genannten Schreiben des Gesundheitsamts im Rahmen des wasserrechtlichen Verfahrens um ein Behördeninternum handelte. Ihm fehlte es für die Qualifizierung als Zusicherung im Sinne von Art. 38 BayVwVfG an der ordnungsgemäßen Bekanntgabe an die Klägerin, insbesondere am hierfür erforderlichen Bekanntgabewillen gegenüber der Klägerin (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, 8. Auflage 2019, § 38 Rn. 69).

**46**

Aber auch nach seinem Wortlaut enthält die Stellungnahme keine Zusicherung, dass es sich bei dem Naturfreibad um ein EU-Badegewässer handeln werde. In der Stellungnahme findet sich eingangs zwar die Feststellung, dass die geplanten und zum Teil wasserrechtlich genehmigungsbedürftigen Maßnahmen im Rahmen der Sanierung das Ziel eines EU-Badegewässers haben. Dass dies der Fall sei oder dass dies gar zugesichert werde, wird darin aber nicht erklärt. Hinzu kommt, dass ein feststellender Verwaltungsakt, dass ein bestimmtes Gewässer ein Badegewässer im Sinne der Bayerischen Badegewässerverordnung beziehungsweise der RL 2006/7/EG (Europäische Badegewässerrichtlinie) ist, in diesen Bestimmungen nicht vorgesehen ist. Dementsprechend hätte das Landratsamt eine derartige Zusicherung auch gar nicht erteilen können. Hinzu kommt, dass die in der Stellungnahme von 6. April 2016 vom Gesundheitsamt vorgeschlagenen Auflagen erkennbar allein auf die Herstellung eines hygienisch einwandfreien Badebetriebs in der Zukunft abzielen. Ein weitergehender Inhalt hinsichtlich der Qualifizierung als EU-Badegewässer lässt sich ihnen nicht entnehmen.

**47**

bb) Entgegen der klägerischen Argumentation war das Landratsamt an dem Erlass des Bescheids vom 10. August 2020 auch nicht durch den bestandskräftigen wasserrechtlichen Bescheid vom 20. April 2016 gehindert. Denn dieser Bescheid enthält allein eine wasserrechtliche Genehmigung in der Gestalt einer beschränkten Erlaubnis nach §§ 8, 10 WHG, Art. 15 BayWG. Er trifft keine Regelung zu der Frage, ob nach § 39 IfSG (wie im Bescheid vom 10. August 2020 angeordnet) weitergehende Maßnahmen zum Gesundheitsschutz für die Badenden getroffen werden können. Nachdem der Regelungsbereich des wasserrechtlichen Bescheids und der des Bescheids vom 10. August 2020 sich unterscheiden, kann auch keine Rede davon sein, dass der Bescheid vom 10. August 2020 einen faktischen Widerruf des wasserrechtlichen Genehmigungsbescheids darstelle.

**48**

cc) Der Bescheid findet seine Rechtsgrundlage in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG und bzgl. der in Ziffer IX lit. b) des Bescheids angeordneten Schließung des Naturfreibads bei der Überschreitung des Grenzwerts für *Pseudomonas aeruginosa* von 100 KBE/100 ml in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG (siehe hierzu unten dd) (5)).

**49**

Nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG hat die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Vorschriften des § 37 Abs. 1 und 2 IfSG und von Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 1 und 2 IfSG sicherzustellen. Eine Rechtsverordnung nach § 38 Abs. 2 Nr. 1 IfSG, die regelt, welchen Anforderungen das in § 37 Abs. 2 IfSG bezeichnete Wasser entsprechen muss, um dieser Vorschrift zu genügen, existiert aber bislang nicht, sodass die im Bescheid getroffenen Regelungen jedenfalls nicht auf diese Variante gestützt werden können (vgl. BayVGh, B.v. 22.10.2019 - 20 CS 19.1618 - juris Rn. 25).

Daher kommt im vorliegenden Fall allein eine Maßnahme nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG, um die Einhaltung der Vorschriften des § 37 Abs. 2 IfSG sicherzustellen, in Frage.

## 50

Nach § 37 Abs. 2 IfSG muss Wasser, das in Gewerbebetrieben, öffentlichen Bädern sowie in sonstigen nicht ausschließlich privat genutzten Einrichtungen zum Schwimmen oder Baden bereitgestellt wird

1. in Schwimm- oder Badebecken oder

2. in Schwimm- oder Badeteichen, die nicht Badegewässer im Sinne der RL 2006/7/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinien 76/160/EWG (ABl. L 64 vom 4. März 2016, Seite 37; L 359 vom 29. Dezember 2012, Seite 77), die zuletzt durch die RL 2013/64/EU (ABl. L 353 vom 28. Dezember 2013, Seite 8) geändert worden ist, sind,

so beschaffen sein, dass durch seinen Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit, insbesondere durch Krankheitserreger nicht zu besorgen ist.

## 51

Dem kann entnommen werden, dass die Anforderung des § 37 Abs. 2 IfSG, dass nämlich Badewasser so beschaffen sein muss, dass durch seinen Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit, insbesondere durch Krankheitserreger nicht zu besorgen ist, nicht für Badegewässer im Sinne der Badegewässerrichtlinie beziehungsweise der in ihrer Umsetzung ergangenen nationalen Vorschriften (Pommer in BeckOK Infektionsschutzrecht, 11. Edition, Stand 1. April 2022, § 37 Rn. 26) gilt. In Bayern ist die RL 2006/7/EG durch die Bayerische Badegewässerverordnung (BayBadeGewV) umgesetzt.

## 52

Der Bescheid könnte daher nicht auf § 39 Abs. 2 Nr. 1, 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG gestützt werden, wenn es sich bei dem Naturfreibad um ein Badegewässer im Sinne der RL 2006/7/EG beziehungsweise der Bayerischen Badegewässerverordnung handeln würde.

## 53

(1) Dies ist aber nicht der Fall. Die RL 2006/7/EG definiert den Begriff „Badegewässer“ nicht ausdrücklich, trifft in Art. 1 Abs. 3 aber eine Regelung zum Geltungsbereich der Richtlinie, der entnommen werden kann, dass die Gewässer, für die die Richtlinie Geltung beansprucht, „Badegewässer“ sind. Dementsprechend setzt die Bayerische Badegewässerverordnung dies in ihrem § 1 dahingehend um, dass sie in § 1 Abs. 2 BayBadeGewV zunächst definiert, was ein Badegewässer ist. In § 1 Abs. 3 bestimmt sie klarstellend, wofür die Verordnung nicht gilt, wobei es sich also nicht um ein Badegewässer im Sinne von § 1 Abs. 2 BayBadeGewV handelt.

## 54

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BayBadeGewV ist Badegewässer jeder Abschnitt eines oberirdischen Gewässers, bei dem die Kreisverwaltungsbehörde mit einer großen Zahl von Badenden rechnet und für den sie kein Badeverbot auf Dauer erlassen hat oder nicht auf Dauer vom Baden abrät (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 der Europ. Badegewässerrichtlinie). Nach § 1 Abs. 3 BayBadeGewV (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 lit. b) Europ. Badegewässerrichtlinie) gilt die Verordnung nicht für (...) 2. abgegrenzte Gewässer, die einer Behandlung unterliegen (...).

## 55

(a) Was unter einer Behandlung von Wasser und einem abgegrenzten Gewässer zu verstehen ist, ist weder in der Europäischen Badegewässerrichtlinie noch in der BayBadeGewV definiert. Insoweit ist aber zu berücksichtigen, dass nach dem Erwägungsgrund Nr. 7 der Richtlinie diese Richtlinie eng auf andere gewässerbezogene Rechtsvorschriften der Gemeinschaft wie unter anderem der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) abgestimmt werden muss. Es ist daher grundsätzlich von einer einheitlichen Begrifflichkeit in all diesen Vorschriften auszugehen. Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2002 in das Deutsche Wasserhaushaltsgesetz umgesetzt. Seitdem regelt dort § 3 Nr. 16 WHG (mit dem gleichen Wortlaut wie Art. 2 Nr. 38 lit. a) der Wasserrahmenrichtlinie) als eine Wasserdienstleistung die „Behandlung von Wasser aus einem Gewässer“.

## 56

Als „Behandeln“ wird in der Kommentarliteratur jedes Einwirken auf einen Stoff, um seine Eigenschaft zu verändern, verstanden (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Auflage 2019, § 54 Rn. 23; Ganske in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 96. Erg.Lfg. September 2021, § 54 WHG, Rn. 40).

## 57

Diese Begriffsdefinition ist wegen der engen Verzahnung der RL 2006/7/EG mit der Wasserrahmenrichtlinie und dem Wasserhaushaltsgesetz auch für die Auslegung der RL 2006/7/EG bzw. der Bayerischen Badegewässerverordnung heranzuziehen. Dies umso mehr, als die Anwendung dieser Begriffsbestimmung auch mit Sinn und Zweck der in Art. 1 Abs. 3 der Europ. Badegewässerrichtlinie geregelten Bestimmung des Anwendungsbereichs der Richtlinie übereinstimmt: Gesetzgeberischer Grund für die Herausnahme der abgegrenzten Gewässer, die einer Behandlung unterliegen, aus dem Geltungsbereich der Badegewässerrichtlinie ist insbesondere, dass es sich bei den EU-Badegewässern um Gewässer mit einem großen Volumen handelt, bei denen die Konzentration der durch Badende eingetragenen Krankheitserreger durch Austausch des Badewassers mit Grundwasser oder fließendem Oberflächenwasser verringert wird (so BT-Drs.14/2530, Seite 80): In der Zusammenschau mit der positiven Bestimmung des Geltungsbereichs der Europ. Badegewässerrichtlinie in Art. 1 Abs. 3 Satz 1, der darauf abstellt, dass es sich um einen Abschnitt eines Oberflächengewässers handelt, bei dem die zuständige Behörde mit einer großen Zahl von Badenden rechnet, kann abgeleitet werden, dass der Richtliniengeber von typischen, seit Längerem zum Baden genutzten Abschnitten von Oberflächengewässern wie Strandabschnitten am Meer, an Seen oder Flüssen ausging, in denen eine irgendwie geartete Behandlung des Wassers zur unmittelbaren „Verbesserung“ der Wasserqualität nicht erfolgt. Da eine Behandlung des Wassers mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Wasserqualität bei diesen Gewässern schon aufgrund der Größe der Gewässer (denkt man zum Beispiel an das Mittelmeer) nicht zielführend ist, soll hier die Wasserqualität insbesondere durch „Bewirtschaftungsmaßnahmen“ verbessert werden (vgl. den Erwägungsgrund Nr. 10, daneben auch die Erwägungsgründe 8 und 14 der Europ. Badegewässerrichtlinie). Diese in Art. 2 Nr. 7 der Europ. Badegewässerrichtlinie legal definierten Maßnahmen zielen aber nur auf eine mittelbare Verbesserung der Gewässerqualität ab. Durch eine Erstellung eines Überwachungszeitplans (Art. 2 Nr. 7 lit. b), eine Überwachung der Badewässer (Art. 2 Nr. 7 lit. c) oder auch die von der Bevollmächtigten der Klägerin angeführten Maßnahmen zur Verringerung der Gefahr einer Verschmutzung (Art. 2 Nr. 7 lit. I) der Richtlinie werden aber keine unmittelbaren, sondern allenfalls mittelbare Verbesserungen der Wasserqualität erreicht. Dies ergibt sich für die in Art. 2 Nr. 7 I der Richtlinie genannten Maßnahmen zur Verringerung der Gefahr einer Verschmutzung daraus, dass diese allein bei der Gefahr einer möglichen Verschmutzung und nicht bei der Verschmutzung selbst ansetzen. Eine Maßnahme zur Verringerung einer Verschmutzung würde dagegen unmittelbar auf die Verbesserung der Wasserqualität abzielen. Dies ist aber vom Richtliniengeber nicht als Bewirtschaftungsmaßnahme vorgesehen.

## 58

Daher ist der Rechtsbegriff „Behandlung“ im Sinne von Art. 1 Abs. 3 Satz 2 der Europ. Badegewässerrichtlinie nach deren Sinn und Zweck weit auszulegen. Erfasst ist jede Behandlung von Badewasser zur unmittelbaren Verbesserung der Gewässerqualität.

## 59

Das Badewasser im Naturfreibad der Klägerin unterliegt einer derartigen Behandlung. Es wird ausweislich des Erläuterungsberichts zur wasserrechtlichen Genehmigung, der von der Klägerin zur Genehmigung vorgelegt wurde und sich in der Behördenakte befindet, „zur Verbesserung der Wasserqualität“ dem Vorfilter zugeführt. Diese Zuführung dient also unmittelbar der Verbesserung der Wasserqualität. Eine derartige Behandlung liegt in mehrfacher Hinsicht vor, einerseits durch die Zuführung zum sogenannten Neptunfilter, durch die Zuführung zum Nassfilter und durch die durch Pumpen gewährleistete Kreislaufführung. Letztere führt dazu, dass „frisches“, aufbereitetes Wasser in die von den Badenden benutzten Badebereiche eingeleitet wird.

## 60

(b) Daneben handelt es sich entgegen der klägerischen Argumentation bei dem Naturfreibad auch um ein abgegrenztes Gewässer im Sinne von Art. 1 Abs. 3 Satz 2 b der Europ. Badegewässerrichtlinie (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BayBadeGewV). Die Klägerin macht hiergegen geltend, dass aufgrund der Zu- und Abläufe in beziehungsweise aus dem Naturfreibad heraus kein abgegrenztes Gewässer vorläge.

## 61

Dies vermag jedoch nicht zu überzeugen, wie insbesondere ein Blick in Art. 1 Abs. 3 Satz 2 lit. c der Europ. Badegewässerrichtlinie (bzw. § 1 Abs. 3 Nr. 3 BayBadeGewV) ergibt. In dieser Bestimmung wird für künstlich angelegte abgegrenzte Gewässer, damit sie nicht der Badegewässerrichtlinie beziehungsweise der BayBadeGewV unterliegen, zusätzlich verlangt, dass sie von oberirdischen Gewässern und dem Grundwasser getrennt sein müssen. Da dies in Buchstabe c der Richtlinie explizit erwähnt werden muss, damit diese künstlich geschaffenen Gewässer nicht dem Geltungsbereich der Richtlinie unterliegen, kann es nicht gleichbedeutend mit dem Begriff „abgegrenzt“ in Art. 1 Abs. 3 Satz 1 lit. b) der Europ. Badegewässerrichtlinie sein. Unter dem Begriff „abgegrenzt“ ist daher allein zu verstehen, dass es sich dabei um ein zwar möglicherweise über Zu- und Abflüsse verfügendes, jedoch geografisch abgegrenztes Gewässer im Gegenstück zu dem in Art. 1 Abs. 3 Satz 1 Europ. Badegewässerrichtlinie (bzw. § 1 Abs. 2 BayBadeGewV) genannten „Abschnitt eines oberirdischen Gewässers“ handelt.

## 62

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass es sich bei dem Naturfreibad um kein Badegewässer im Sinne der RL 2006/7/EG beziehungsweise der Bayerischen Badegewässerverordnung handelt. Die Frage, ob für „Badegewässer“ ein Rückgriff auf § 39 Abs. 2 i.V.m. § 37 Abs. 2 IfSG ausgeschlossen ist, kann daher im vorliegenden Fall offenbleiben.

## 63

(2) Letztlich offenbleiben kann auch, ob es sich bei dem Naturfreibad um einen Schwimm- oder Badeteich im Sinne von § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG, ein Badebecken im Sinne von § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG oder eine sonstige, kein Badebecken und keinen Schwimm- oder Badeteich in diesem Sinne darstellende Badegelegenheit handelt. Denn § 37 Abs. 2 IfSG findet seit der Neuregelung des § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG im Jahre 2017 grundsätzlich auf alle Badegelegenheiten beziehungsweise deren Wasser Anwendung (vgl. BT-DRs. 18/10938, S. 71; BayVGH, B.v. 22.10.2019 - 20 CS 19.1618 - juris Rn. 24, 25).

## 64

Ob ein Schwimm- oder Badeteich oder eine sonstige, nicht in § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG genannte Badegelegenheit vorliegt, ist von Bedeutung für die materiellen Anforderungen an das Wasser in diesen Schwimmgelegenheiten und insbesondere für die Frage, welche Aufbereitung des Wassers zwingend notwendig ist: Bei Schwimm- oder Badeteichen hat nach § 37 Abs. 2 Satz 3 IfSG die Aufbereitung des Wassers durch biologische und mechanische Verfahren, die mindestens den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen, zu erfolgen. Bei Schwimm- oder Badebecken hat nach § 37 Abs. 2 Satz 2 IfSG die Aufbereitung des Wassers eine Desinfektion einzuschließen. Dies ist jeweils keine Voraussetzung für die Einstufung der Badegelegenheit als Schwimm- oder Badeteich bzw. -becken, sondern deren Rechtsfolge (vgl. Pommer in Beck-OK Infektionsschutzrecht, Stand 1.4.2022, § 37 IfSG, Rn. 39; Gerhardt, IfSG, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 17). Ob die Aufbereitung des Wassers eines Schwimm- oder Badeteichs durch biologische oder mechanische Verfahren den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht, ergibt sich aus dem die allgemein anerkannten Regeln der Technik abbildenden technischen Regelwerken, insbesondere DIN-Vorschriften etc. Neben diesen Anforderungen bestehen noch Empfehlungen des Umweltbundesamts im Sinne von § 40 IfSG. Diese haben den Charakter von Sachverständigengutachten und sollen vor allem den Gesundheitsämtern als Rechtsgrundlage für ihr Tätigwerden dienen (so Krämer/Hoppe in Kießling, IfSG 2. Auflage 2021, § 40 Rn. 7 und 9). Im Bereich des Badewassers existieren insoweit einerseits die Empfehlung über hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche (künstliche Schwimm- und Badeanlagen) (Bundesgesundheitsblatt 2003, 527 ff.) und andererseits die Empfehlung über hygienische Anforderungen an künstliche Bioteiche, die als Badegewässer benutzt werden (Bundesgesundheitsblatt 10/1998, Seite 441).

## 65

Hierzu ist anzumerken, dass die Empfehlung über hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche eingangs regelt, für welche Badegewässer sie Geltung beansprucht. Danach sind Kleinbadeteiche im Sinne dieser Empfehlung solche, die gegenüber dem Untergrund abgedichtet sind. Dies ist im Falle des Naturfreibades der Klägerin jedenfalls nicht gänzlich der Fall. Dementsprechend ist diese Empfehlung des Umweltbundesamtes im Sinne von § 40 IfSG im Falle des streitgegenständlichen Naturfreibades schon nach dem Anwendungsbereich der Empfehlung nicht heranzuziehen. Dies meint wohl auch das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege in seinem in der Behördenakte befindlichen Schreiben vom 8. Mai 2018, in dem es ausführt, dass kein Schwimm- oder Badeteich im Sinne von § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG vorliege. Es unterliegt dabei aber wohl einer Begriffsverwechslung. Denn der „Kleinbadeteich“ im Sinne

der Empfehlung des Umweltbundesamtes von 2003 ist nicht identisch mit dem „Schwimm- oder Badeteich“ im Sinne von § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG. Letztendlich ist dies aber nicht entscheidungserheblich, sodass es nicht weiter vertieft werden muss.

## 66

Bei anderen, nicht in § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG genannten Schwimmgelegenheiten gelten keine besonderen Anforderungen an die Aufbereitung des Wassers, sondern allein die allgemeinen Anforderungen an das Badewasser nach § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG: Durch den Gebrauch des Wassers darf eine Schädigung der menschlichen Gesundheit nicht zu besorgen sein (vgl. Krämer-Hoppe in Kießling IfSG, 2. Auflage 2021, § 37 Rn. 27; Pommer in Beck-OK Infektionsschutzrecht, Stand 1.4.2022, § 37 Rn. 38). Zur Sicherstellung dieser Anforderungen diene die Anordnung vom 10. August 2020.

## 67

dd) Die Tatbestandsvoraussetzungen für die im Bescheid vom 10. August 2020 getroffenen Anordnungen nach § 39 Abs. 2 i.V.m. § 37 Abs. 2 IfSG lagen vor.

## 68

Die Anordnungen finden ihre Rechtsgrundlage (bis auf das in Ziffer IX Buchst.b) angeordnete Badeverbot im Falle einer Überschreitung des festgestellten Wertes für *Pseudomonas aeruginosa* von über 100 KBE/100 ml, siehe hierzu unten (5)) in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG i.V.m. § 37 Abs. 2 IfSG. Denn sie dienen dazu, sicherzustellen, dass das Wasser im Naturfreibad der Klägerin so beschaffen ist, dass durch seinen Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit, insbesondere durch Krankheitserreger, nicht zu besorgen ist.

## 69

(1) Um eine Maßnahme, die dazu dient, die Einhaltung der Vorschriften des § 37 Abs. 2 IfSG sicherzustellen, ergreifen zu können, ist lediglich eine abstrakte und keine konkrete Gefahr für die menschliche Gesundheit erforderlich (vgl. Pommer in Beck-OK Infektionsschutzrecht, Stand 1.4.2022; § 37 IfSG, Rn. 22 m.w.N.; BayVGh, B.v. 22.10.2019 - 20 CS 19.1618 - juris Rn. 41). Eine Schädigung der menschlichen Gesundheit ist nur dann nicht zu besorgen, wenn eine Gesundheitsschädigung aufgrund der Erkenntnisse und Erfahrungen, sei es auch bei außergewöhnlichen Umständen, nach der menschlichen Erfahrung unwahrscheinlich ist. Es soll abstrakten Gefahren vorgebeugt werden. Angesichts des Präventionsgedankens des Infektionsschutzrechts ist die Besorgnis schon dann anzunehmen (mit der Folge, dass die Behörde zu einem Einschreiten berechtigt ist), wenn ein durch Tatsachen erhärteter Verdacht besteht, der eine Gesundheitsgefährdung als wahrscheinlich erscheinen lässt (Pommer in Beck-OK Infektionsschutzrecht, Stand 1.4.2022, § 37 IfSG Rn. 20 m.w.N.). Daher greift die Argumentation der Klägerin, es bräuhete konkrete Anhaltspunkte für eine Gefahrenlage, nicht. Die von ihr angeführten Entscheidungen (OVG NRW, B.v. 4.11.2008 - 13 E 1290/08; VG Stuttgart, B.v. 19.8.2003 - 4 K 2818/03; VG Arnsberg, B.v. 9.5.2008 - 3 L 336/08) sind sämtlich im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Vielmehr betreffen sie auf § 16 Abs. 1 IfSG gestützte Anordnungen zum Betreten von Wohnungen oder Kellerräumen zur Feststellung einer Gefährdung bezüglich Krankheiten. Die Situation ist mit der vorliegenden nicht vergleichbar.

## 70

(2) Die Ziffern I, VI und VIII betreffen die Untersuchungspflicht, Grenzwerte und die zu treffenden Maßnahmen bezüglich E.Coli und Enterokokken.

## 71

E. Coli und Enterokokken sind sogenannte Fäkalindikatoren, die Höhe ihrer Konzentration im Badewasser ist von Bedeutung, um beurteilen zu können, ob Gesundheitsgefahren aufgrund anderer Keime bestehen (vgl. u.a. Umweltbundesamt, Empfehlung Hygieneanforderungen an künstliche Bioteiche, die als Badegewässer benutzt werden, Bundesgesundheitsblatt 10/1998, Seite 442). Ohne eine regelmäßige Untersuchung des Badewassers und die Festlegung von Grenzwerten sowie die bei einer Überschreitung der Grenzwerte zu treffenden Maßnahmen bestünde nach der Überzeugung des Gerichts die Besorgnis, dass durch das Wasser im Naturfreibad der Klägerin eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit der Badenden besteht. Denn es lägen keinerlei Erkenntnisse über die Beschaffenheit des Wassers vor.

## 72

Gegen die Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung auf diese Keime spricht insbesondere nicht die von der Klägerin vorgelegte Untersuchung über die Wirksamkeit und Abbauleistung von Filtern, durchgeführt in den Jahren 2007-2009 (Entfernung von Mikroorganismen durch Bodenfilter für Kleinbadeteich, Bundesgesundheitsblatt 2009, 228ff). Denn diese befasst sich allein mit der Frage, wie wirksam bestimmte Sandfilter in Bezug auf die Keime E.Coli, Enterokokken und Bakteriophagen sind. Auch wenn der im streitgegenständlichen Naturfreibad eingebaute Sandfilter mit den überprüften baugleich wäre (was offen gelassen wird), erfolgt der größte Teil des Eintrags von E.Coli und Enterokokken durch die Badenden (so auch die klägerseits angeführte Studie, vgl. Bundesgesundheitsblatt 2009, S. 228). Daher bleibt auch bei Unterstellung einer Keime eliminierenden Wirkung des Filters eine Notwendigkeit zur Untersuchung auf die genannten Keime bestehen. Würde eine Überprüfung nicht stattfinden, so wäre nicht sichergestellt, dass das Badewasser im Naturfreibad den Anforderungen des § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG entspricht. Die in den Ziffern I, VI und VII getroffenen Anordnungen dienen also der Sicherstellung der Anforderungen des § 37 Abs. 2 IfSG. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG liegen damit vor.

### **73**

Hinsichtlich des festgesetzten Messintervalls von einem Monat hat sich das Landratsamt aufgrund der Tatsache, dass nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts im Urteil von 18. Dezember 2019 das Naturfreibad der Klägerin Elemente sowohl eines Badegewässers als auch eines Kleinbadeteiches enthält, am § 3 Abs. 2, Anlage 4 der BayBadeGewV orientiert. Dies ist geeignet, erforderlich und angemessen zur Sicherstellung der Anforderungen des § 37 Abs. 2 IfSG und daher rechtlich nicht zu beanstanden.

### **74**

Gleiches gilt für die in Ziffer VI in Anlehnung an die Anlagen 1 und 2 der BayBadeGewV festgelegten Grenzwerte. Als bei einer Grenzwertüberschreitung zu ergreifende Maßnahme hat das Landratsamt in Ziffer VII allein die Pflicht einer sofortigen Absprache mit dem Gesundheitsamt über zu treffende Maßnahmen angeordnet. Dabei handelt es sich um eine äußerst niederschwellige Anordnung, hinsichtlich deren Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit nichts zu beanstanden ist.

### **75**

(3) Auch die Voraussetzungen für die in Ziffer II des Bescheides angeordnete zweiwöchige Untersuchung auf *Pseudomonas aeruginosa* liegen vor.

### **76**

*Pseudomonas aeruginosa* sind im Badewasser hygienisch relevant, da sie einerseits ein Indikatorkeim für wasserassoziierte Erreger sind, andererseits aber auch selbst zu Erkrankungen bei Badenden führen können (Kurzreuther/Bruns, *Pseudomonas Aeruginosa* in Naturfreibädern, Archiv des Badewesens 05/2019, Seiten 2 und 4; Umweltbundesamt, Empfehlung, Hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche, Bundesgesundheitsblatt 2003 Seite 527). Ohne eine regelmäßige Überprüfung des Badewassers auf diesen Keim wäre nicht im Sinne von § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG sichergestellt, dass durch den Gebrauch des Badewassers des Naturfreibads der Klägerin eine Gefährdung der Gesundheit der Badenden nicht zu besorgen ist.

### **77**

Dies wird auch nicht durch die von der Klägerin vorgelegte Stellungnahme des Dr. S. ... vom 17. August 2020 in Frage gestellt (dort insb. Seite 3). Sie ist nämlich gerade nicht so zu verstehen, dass in Badegelegenheiten wie der streitgegenständlichen *Pseudomonas aeruginosa* nicht vorkommen oder keinerlei Problem darstellen. Vielmehr wird dort - durchaus im Einklang mit der Auffassung des Beklagten - zugestanden, dass in Kleinbadeteichen durch den Einbau von technischen Systemen unter anderem zur Aufbereitung des Wassers zusätzliche potenzielle Wachstumsmöglichkeiten für *Pseudomonas aeruginosa*, insbesondere wegen einer möglichen Biofilmbildung, geschaffen werden. Dies deckt sich mit den Aussagen der Vertreterin des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht, wonach *Pseudomonas aeruginosa* insbesondere an Leitungen und Pumpen sowie allgemein an jeder Stelle, wo eine große Oberfläche ist, wachsen können. Die Stellungnahme des Dr. S. ... gibt an dieser Stelle die Empfehlung des Umweltbundesamtes, Hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche, von 2003 wörtlich wieder. Damit geht auch diese Stellungnahme davon aus, dass in Naturfreibädern wie dem der Klägerin dieser Keim vorkommt und sich potentiell negativ auf die Gesundheit der Badenden auswirken kann. Ebenso wenig kann der Untersuchungspflicht entgegengehalten

werden, dass Dr. S. ... in der genannten Stellungnahme ausführt, dass eine Analyse von 43 Bädern in den Jahren 2005 bis 2018 eine Überschreitungshäufigkeit von 1,67% für das Beckenwasser ergeben habe. Denn damit gesteht er gerade zu, dass es - wenn auch selten - Überschreitungen gibt. Diese zu erkennen und gegen daraus resultierende Gefahren für die menschliche Gesundheit Vorsorge zu tragen, ist aber gerade das Ziel der hier angeordneten Untersuchungspflicht.

#### **78**

Damit liegen aber die Tatbestandsvoraussetzungen für die angeordnete Untersuchungspflicht vor.

#### **79**

Auch der hier angeordnete zweiwöchige Untersuchungsrythmus begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Insoweit wird klägerseits auch nicht substantiiert argumentiert. Dagegen könnte allenfalls die in der klägerseits vorgelegten Stellungnahme des Dr. S. ... enthaltene Passage sprechen, dass Überschreitungen in Naturfreibädern wie dem der Klägerin vergleichsweise selten seien. Dies vermag aber die Erforderlichkeit einer zweiwöchigen Untersuchung nicht substantiiert in Frage zu stellen. Denn auch wenn derartige Überschreitungen vergleichsweise selten sind, gesteht auch die Stellungnahme des Dr. S. ... jedenfalls zu, dass sie vorkommen. Um einen Überblick über eine Belastung des Badewassers mit *Pseudomonas aeruginosa* zu bekommen, ist die zweiwöchige Untersuchungspflicht jedenfalls geeignet. Dass sie nicht erforderlich wäre und eine längere Frist ausreichend und ebenso effektiv wäre, lässt sich auch der Stellungnahme des Dr. S. ... nicht entnehmen. Denn innerhalb des zweiwöchigen Turnus kann durchaus, auch wenn es „selten“ ist, ein enormer Anstieg der *Pseudomonas*-Konzentration im Badewasser entstehen, ohne dass dieser mangels einer Testung zunächst auffällt. Dementsprechend könnte man im Gegenteil argumentieren, dass ein kürzeres Testintervall notwendig wäre. Dass durch das zweiwöchige Testintervall jedoch übermäßig in die Rechtsposition der Kläger eingegriffen würde, ist nicht erkennbar. Denn materiell ist die Anordnung auf § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG gestützt. Danach darf eine Schädigung der menschlichen Gesundheit nicht zu besorgen sein. Unter Berücksichtigung des strengen Besorgnisgrundsatzes (s.o.) geht der zweiwöchige Untersuchungssturnus jedenfalls nicht über das angemessene Maß hinaus.

#### **80**

(4) Nicht zu beanstanden ist auch der in Ziffer VII des Bescheides festgelegte Höchstwert für *Pseudomonas aeruginosa* von 10 KBE/100 ml und die nach Ziffer IX lit. a) des Bescheides bei einer Überschreitung dieses Wertes zu ergreifenden Maßnahmen.

#### **81**

Der Höchstwert von 10 KBE/100 ml ist der Empfehlung des Bundesumweltamtes aus dem Jahr 1998 entnommen, er wird daneben auch in der Empfehlung des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2003 zu den (hier nicht vorhandenen) Kleinbadeteichen verlangt. Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt diesen Grenzwert in ihren „Guidelines for safe recreational water environments. Volume 2, Swimming pools and similar environments“. Dort findet sich auf Seite 96 folgende Empfehlung: „Where natural spas operate with no residual disinfectant, operational levels should be < 10/100 ml“ (Übersetzung: Wo natürliche Schwimmbäder ohne Desinfektionsmittel arbeiten, sollten die Grenzwerte unter 10/100 ml sein). Der Grenzwert ist daher zur Sicherstellung der Anforderung nach § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG geeignet, erforderlich und angemessen. Bei Einhaltung des Grenzwertes ist eine Schädigung der menschlichen Gesundheit durch den Gebrauch des Badewassers nicht zu besorgen. Die Klägerin setzt dem keine substantiierte Argumentation entgegen. Vielmehr bezieht sich insbesondere die von ihr vorgelegte Stellungnahme des Dr. S. ... auf Quellen, die alle ebenfalls von diesem Grenzwert ausgehen. Daher muss auch davon ausgegangen werden, dass Dr. S. ... die Relevanz dieses Wertes nicht substantiiert bestreitet.

#### **82**

Auch die in Ziffer IX lit. a) festgelegten, bei einer Überschreitung dieses Grenzwertes zu treffenden Maßnahmen, sind zur Sicherstellung der Anforderungen des § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG ermessensgerecht und daher rechtlich nicht zu beanstanden. Denn diese sind sehr niederschwellig. Verlangt wird von der Klägerin insoweit nur, bei einer Überschreitung des Grenzwertes von 10 KBE/100 ml bis zu einem Grenzwert von 100 KBE/100 ml mit dem Landratsamt am Tag des Eingangs des Ergebnisses die weitergehenden Maßnahmen zur Behebung der Ursache und zum Schutz der Badenden abzusprechen. Auch wenn hier keine konkreten Maßnahmen verlangt werden, ist die Anordnung - insbesondere angesichts der von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung erklärten Bereitschaft, das Notwendige für die

Sicherheit der Badenden zu tun - zur Sicherstellung der Anforderungen des § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG geeignet. Durch diese Absprachepflicht erhält das Landratsamt zeitnah Kenntnis von den Maßnahmen, die die Klägerin zu ergreifen gedenkt, um die Anforderungen nach § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG hinsichtlich des Erregers *Pseudomonas aeruginosa* wieder einzuhalten. Falls das Landratsamt der Auffassung sein sollte, dass die geplanten Maßnahmen der Klägerin unzureichend seien, erhält es durch die Unterrichtungspflicht die Gelegenheit, unverzüglich darauf hinzuweisen und gegebenenfalls eine weitere, auf § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG gestützte Anordnung zu treffen. Insbesondere aufgrund ihrer Niederschwelligkeit ist die geregelte Pflicht auch erforderlich und angemessen zur Sicherstellung der Anforderungen des § 37 Abs. 2 Satz 1 IfSG.

### 83

Die Erforderlichkeit (und Angemessenheit) dieser Konsultationspflicht wird durch die Stellungnahme des Dr. S. ... nicht in Frage gestellt. Dort wird zwar einerseits auf bestehende Probleme der Auswertung von Proben hingewiesen, andererseits wird argumentiert, dass sich starke Überschreitungen praktisch nicht wiederholen würden bei einer erneuten Beprobung, sodass ein Badeverbot nicht verhältnismäßig wäre, sondern eine erneute Beprobung erfolgen sollte. Damit wird aber nicht substantiiert die zunächst greifende Konsultationspflicht gemäß Ziffer IX lit a) des Bescheides in Frage gestellt.

### 84

(5) Im Ergebnis war auch das in Ziffer IX lit. b) des Bescheids vom 10. August 2020 angeordnete Badeverbot bei einer Überschreitung des weitergehenden Grenzwertes von 100 KBE/100 ml und die darin daneben angeordnete Pflicht zur Ergreifung umgehender Maßnahmen zur Behebung der Ursache rechtmäßig.

### 85

Rechtsgrundlage für die Anordnung des Badeverbots ist jedoch entgegen der Bescheidsbegründung nicht § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG, sondern dessen Nr. 2. Die daneben angeordnete Pflicht zur Ergreifung umgehender Maßnahmen zur Behebung der Ursache für die hohe Konzentration von *Pseudomonas aeruginosa* findet dagegen ihre Rechtsgrundlage in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG, da sie der Sicherstellung der Anforderungen nach § 37 Abs. 2 IfSG an das Badewasser im Naturfreibad dient.

### 86

Nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG hat die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Gefahren für die menschliche Gesundheit abzuwenden, die von Wasser in Schwimm- und Badebecken und Schwimm- oder Badeteichen im Sinne von § 37 Abs. 2 IfSG ausgehen können, insbesondere um das Auftreten oder die Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern. Tatbestandsvoraussetzung ist hier bereits nach dem Wortlaut der Vorschrift das Vorliegen einer Gefahr für die menschliche Gesundheit. Aufgrund des im Rahmen des § 37 Abs. 2 IfSG geltenden Besorgnisgrundsatzes sind die Anforderungen an die Gefahr aber geringer als bei Eingriffen in der klassischen Gefahrenabwehr (Pommer in Beck-OK Infektionsschutzrecht, Stand 1.4.2022, § 39 Rn. 25; Krämer-Hoppe in Kießling, IfSG, 2. Aufl. 2021, § 39 Rn. 10; Köck in Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 7, Rn. 66). Dies geht bereits aus dem Wortlaut der Norm hervor, die allein verlangt, dass von dem Badewasser Gefahren für die menschliche Gesundheit ausgehen „können“ (Pommer a.a.O. Rn. 29; Krämer-Hoppe a.a.O. Rn. 10). Da mit der menschlichen Gesundheit ein sehr hochrangiges Rechtsgut geschützt werden soll, sind an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts geringere Anforderungen zu stellen; es reicht, wenn ein durch Tatsachen erhärteter Verdacht besteht, der eine Gesundheitsgefährdung als wahrscheinlich erscheinen lässt (Krämer-Hoppe a.a.O. Rn. 10 m.w.N.; Pommer a.a.O. Rn. 28).

### 87

§ 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG kann vorliegend auch anstatt der vom Landratsamt im Bescheid genannten Rechtsgrundlage herangezogen werden. Grundsätzlich prüft das Verwaltungsgericht einen angefochtenen Verwaltungsakt unter allen denkbaren rechtlichen Gesichtspunkten und ist dabei nicht auf die von der Verwaltung herangezogene Rechtsgrundlage beschränkt. Einschränkungen können sich jedoch bei Ermessensverwaltungsakten daraus ergeben, dass das Verwaltungsgericht seine Ermessenserwägungen nicht an die Stelle der Ermessenserwägungen der Verwaltung setzen darf (§ 114 VwGO). Dies ist hier jedoch unschädlich, da das Landratsamt im Bescheid vom 10. August 2020 (dort S. 11) explizit die Anordnung des Badeverbots bei einer Überschreitung des Grenzwertes von 100 KBE/100 ml mit der drohenden Gefahr des Auftretens übertragbarer Krankheiten begründet hat. Die für die Rechtsgrundlage

des § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG angestellten Ermessenserwägungen können daher hier auf § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG übertragen werden.

#### **88**

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG liegen vor. Bei einer festgestellten Konzentration von *Pseudomonas aeruginosa* besteht eine Gefahr im oben dargestellten Sinne für die menschliche Gesundheit, insbesondere des Auftretens von übertragbaren Krankheiten. Dass *Pseudomonas aeruginosa* übertragbare Krankheiten im Sinne von § 2 Nr. 3 IfSG hervorrufen kann, steht zur Überzeugung des Gerichts fest, insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die überzeugenden Ausführungen im Bescheid vom 10. August 2020 (S. 9) Bezug genommen, denen sich das Gericht anschließt.

#### **89**

Soweit die Klägerin hiergegen unter Berufung auf die Stellungnahme des Dr. S. ... vom 17. August 2020 argumentiert, dass in „Naturteichen“ oder Naturfreibädern wie dem streitgegenständlichen Probleme bei der Auswertung der Proben beständen und dementsprechend Zweifel an der Aussagekraft einer festgestellten Grenzwertüberschreitung vorlägen, vermag dies das Gericht nicht zu überzeugen. Zwar ist der Klägerin zuzugeben, dass das Probennahme- und Auswertungsverfahren für *Pseudomonas aeruginosa* für eine Probennahme aus „sauberen“, gechlorten Wässern entwickelt wurde (Empfehlung des UBA nach Anhörung der Schwimm- und Badebeckenwasserkommission des BMG, Nachweisverfahren für *P. aeruginosa* nach DIN EN 12780 zur Überwachung des Beckenwassers von Kleinbadeteichen, Bundesgesundheitsblatt 2007, S. 987; Empfehlung der Schwimm- und Badebeckenwasserkommission, Hinweise für die Überwachung von Kleinbadeteichen zur Bestimmung von *P. aeruginosa* nach dem DIN EN ISO 6266 Verfahren, Bundesgesundheitsblatt 2009, 370). Allerdings haben sowohl das Umweltbundesamt als auch die Schwimm- und Badebeckenwasserkommission in den genannten Empfehlungen und Hinweisen Möglichkeiten aufgezeigt, wie auch bei „natürlichen“ Badegewässern aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden können. Nachdem in Ziffer X des Bescheids angeordnet war, dass die Untersuchungen einschließlich der Probennahmen nur durch ein zugelassenes Labor durchgeführt werden dürfen, hat das Gericht keinen Zweifel daran, dass eine etwa festgestellte Grenzwertüberschreitung auch tatsächlich vorliegt.

#### **90**

Die angeordnete Schließung des Naturfreibads im Falle der Grenzwertüberschreitung ist zur Erreichung des von § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IfSG verfolgten Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen. Die gegen die Erforderlichkeit von der Klägerin vorgebrachte, sich aus der Stellungnahme des Dr. S. ... vom 17. August 2020 ergebende Argumentation vermag die Kammer nicht zu überzeugen. Dort wird argumentiert, dass sich starke Überschreitungen praktisch nicht wiederholen würden, sodass ein Badeverbot nicht verhältnismäßig wäre, sondern eine erneute Beprobung erfolgen sollte. Als vorzugswürdig werde dort eine erneute Probennahme nach Feststellung eines Werts über 100 KBE/100 ml empfohlen, was auch die WHO so sehe.

#### **91**

Ein derartiges Vorgehen wäre aber zur Beseitigung der dann festgestellten Gefahren nicht geeignet. Denn angesichts der nicht unbeträchtlichen Zeit, bis ein Ergebnis über eine Probennahme vorliege - was ausweislich der gutachterlichen Stellungnahme des Dr. S. ... zwischen vier und fünf Tagen dauern könne - würde trotz einer festgestellten hohen, gesundheitsgefährdenden Belastung von 100 KBE/100 ml *Pseudomonas aeruginosa* oder mehr das Naturfreibad der Klägerin weiterhin offengehalten. Mit dem Vorsorgegrundsatz, der bereits einen frühzeitigen und weitgehenden Schutz der menschlichen Gesundheit verlangt, wäre ein derartiges Vorgehen nicht vereinbar. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass es der Klägerin durch den Bescheid nicht verboten war und auch nicht sein wird, bei kritischen Witterungsbedingungen wie einer Hitzewelle, längerer Trockenheit und einer hohen Zahl von Badenden bereits bei einer Überschreitung des Grenzwerts von 10 KBE/100 ml eine häufigere Beprobung des Badewassers vorzunehmen, um schneller, nicht erst innerhalb des im Bescheid angeordneten zweiwöchigen Intervalls Kenntnis von gestiegenen oder gesunkenen Werten zu erhalten. Würde die Klägerin auf einen Anstieg der *Pseudomonas*-werte derart reagieren, so würde sie eine Tatsachengrundlage dafür schaffen, früher als nach dem Regime des Bescheides, ein Badeverbot wieder aufheben zu können. Von diesem Hintergrund sieht die Kammer die getroffenen Maßnahmen als verhältnismäßig an.

#### **92**

(6) Schließlich sind auch die in den Ziffern III, IV, V und X getroffenen, die vorstehend genannten Untersuchungspflichten flankierenden Maßnahmen nicht zu beanstanden.

### **93**

Für die in Ziffer III getroffene Anordnung hinsichtlich der jeweils zu beprobenden Bereiche ist auszuführen, dass dies sachgerecht ist, da damit verbindlich die Bereiche als zu beproben festgelegt werden, in denen aufgrund des Aufenthalts der Badenden, die es zu schützen gilt, möglicherweise eine Gesundheitsgefährdung auftritt. Diese Anordnung ist gerade vor dem Hintergrund erforderlich, als die Klägerin selbst in der Vergangenheit zwar Beprobungen vorgenommen hat, aber diese insbesondere auch am Einlauf Bachquelle, also einer Stelle, an der das aufbereitete Wasser frisch in den Badebereich eingeleitet wird, genommen hat. Dass an dieser Stelle eine vergleichsweise geringe Gefährdung durch die im Bescheid geregelten Keime vorliegt, liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Ausführungen.

### **94**

Erforderlich war auch die in Ziffer IV angeordnete Pflicht zur umgehenden Vorlage der Untersuchungsergebnisse an das Gesundheitsamt. In der Vergangenheit kam es insoweit, wie es sich aus der Behördenakte ergibt, immer wieder zu verzögerten und nicht vollständigen Vorlagen von Messergebnissen. Durch die Anordnung wird eigentlich nur eine Selbstverständlichkeit ausgedrückt, sodass auch nicht erkennbar wurde, dass die Klägerin hierdurch unangemessen belastet würde.

### **95**

Erforderlich ist auch die in Ziffer V angeordnete Dokumentation der Sichttiefen und Wassertemperaturen. Denn diese sind von Bedeutung für das Wachstum von Erregern und für die Indikation einer Trübung des Wassers, die auf eine Verschmutzung hindeuten kann. Insoweit wird auf die Ausführungen in der Empfehlung des Umweltbundesamtes „Hygienische Anforderungen an Kleinbadeteiche (künstliche Schwimm- und Badeteichanlagen)“ (Bundesgesundheitsblatt 2003, 527), in der die Notwendigkeit einer Überwachung auch dieser Parameter begründet wird, verwiesen. Auch diese Maßnahme ist daher geeignet, erforderlich und angemessen.

### **96**

Gleiches gilt für die in Ziffer X getroffene Anordnung, dass Untersuchungen und Probennahmen nur durch zugelassene Labore erfolgen dürfen. Diese Maßnahme ist geeignet, erforderlich und angemessen, um die Validität der Ergebnisse, insbesondere was die Belastung mit *Pseudomonas aeruginosa* angeht, sicherzustellen. Denn, wie insbesondere auch die von der Klägerin vorgelegte Stellungnahme des Dr. S. ausführt, ist der Nachweis von *Pseudomonas aeruginosa* in Naturfreibädern wie dem der Klägerin fachlich durchaus anspruchsvoll, wie sich aus den hierzu veröffentlichten Unterlagen (Empfehlung des Umweltbundesamtes nach Anhörung des Schwimm- und Badebeckenwasserkommission des Bundesministerium für Gesundheit (BMG) beim Umweltbundesamt über Nachweisverfahren für *Pseudomonas Aeruginosa* nach DIN EN 12780 zur Überwachung des Beckenwassers von Kleinbadeteichen, Bundesgesundheitsblatt 2007, 987; Empfehlung der Schwimm- und Badebeckenwasserkommission, Hinweise für die Überwachung von Kleinbadeteichen zur Bestimmung von *Pseudomonas Aeruginosa* nach dem DIN EN ISO 6266 Verfahren, Bundesgesundheitsblatt 2009, 370) ergibt. Daher ist auch diese Anordnung geeignet, erforderlich und angemessen.

### **97**

Nachdem der durch Zeitablauf erledigte Bescheid formell und materiell rechtmäßig war, ist die Fortsetzungsfeststellungsklage in der Sache als unbegründet abzuweisen gewesen. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO, § 711 ZPO.