

**Titel:**

**Fortsetzungsfeststellungsklage - Betriebsquarantäne und Separierung von infizierten Mitarbeitern**

**Normenketten:**

VwGO § 113 Abs. 1 S. 4, § 114

IfSG § 16 Abs. 1, § 28 Abs. 1 S. 1, § 30 Abs. 1 S. 2

BGB § 839

GG Art. 34

**Leitsätze:**

1. Das berechtigte Fortsetzungsfeststellungsinteresse kann sich aus einer Präjudizwirkung für einen vor den Zivilgerichten durchzusetzenden Schadensersatzanspruch aus Amtshaftung ergeben, es sei denn, der beabsichtigte Zivilprozess ist offensichtlich aussichtslos. Bei der Prüfung dieses Ausschlusskriteriums ist ein strenger Maßstab anzulegen, weshalb die Wahrscheinlichkeit eines Misserfolgs im zivilgerichtlichen Verfahren nicht genügt. Offensichtlich aussichtslos ist eine Schadensersatzklage nur, wenn der geltend gemachte Anspruch unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt besteht und sich dies ohne eine ins einzelne gehende Prüfung aufdrängt. (Rn. 36) (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)
2. In diesem Zusammenhang stellen sich somit vielschichtige und komplexe Kausalitätsfragen, die sich auf das Bestehen und gegebenenfalls den Umfang eines möglichen Amtshaftungsanspruchs auswirken können. Diese Fragen bedürfen einer näheren Aufklärung und lassen sich nicht ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung aufklären, was im Ergebnis jedenfalls dazu führt, dass von einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit eines Amtshaftungsprozesses nicht gesprochen werden kann. (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der erledigten Anordnungen im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage ist bezüglich der Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt ihrer Erledigung abzustellen. (Rn. 50) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die beiden Generalklauseln § 16 und § 28 IfSG stehen in einem Exklusivitätsverhältnis und decken auf der Tatbestandsebene unterschiedlich intensive Gefährdungslagen ab. § 28 IfSG ist einschlägig bei bereits aufgetretenen übertragbaren Krankheiten, während § 16 IfSG nur Anwendung findet, bevor eine übertragbare Krankheit auftritt. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)
5. Die nachträgliche Heranziehung einer anderen als der im angefochtenen Bescheid genannten Rechtsgrundlage (§ 28 IfSG statt § 16 IfSG) ist nach den zur Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen entwickelten Grundsätzen zulässig und geboten, soweit der Bescheid dadurch nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird. § 16 Abs. 1 IfSG kann deshalb durch die einschlägige Rechtsgrundlage § 28 Abs. 1 IfSG ausgetauscht werden, wenn sich die getroffenen Anordnungen in rechtmäßiger Weise auf diese stützen lassen. (Rn. 53) (redaktioneller Leitsatz)
6. Eine behördliche Anordnung in Form eines einzigen, an den Betriebsinhaber gerichteten Bescheids in Form einer Allgemeinverfügung, wonach der Betrieb unter Quarantäne steht und der Betrieb eine Separierung der mit Corona infizierten Mitarbeiter von den übrigen Mitarbeitern vorzunehmen hat, wird gegenüber den betroffenen Mitarbeitern auch dann nicht bekanntgegeben, wenn der Bescheid ihnen durch den Betriebsinhaber verlesen wird. Für die Entfaltung einer Rechtswirkung bedarf es vielmehr einer individuellen Bekanntgabe gegenüber allen sich auf dem Betriebsgelände befindlichen Mitarbeitern. Eine derartige Bekanntgabe ist grundsätzlich möglich durch die Aushändigung von Ausfertigungen der Allgemeinverfügung an die vor Ort anwesenden Mitarbeiter durch Behördenbedienstete oder durch den Betriebsinhaber als von der Behörde eingeschalteten Übermittlungsboten. (Rn. 60) (redaktioneller Leitsatz)
7. Im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage ist ein Nachschieben von Gründen nach dem Zeitpunkt der Erledigung unzulässig. (Rn. 68) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage zur Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses, Bekanntgabe einer die Mitarbeiter eines Betriebes betreffenden Quarantäneanordnung an den

Unternehmer, Ermessensausübung bei der Anordnung einer Betriebsstilllegung während der Corona-Pandemie, Zum Nachschieben von Ermessenserwägungen bei der Fortsetzungsfeststellungsklage

### **Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 23.04.2024 – 20 ZB 23.665

### **Tenor**

I. Das Verfahren wird eingestellt, soweit sich die Klage ursprünglich auch gegen die Anordnungen in den Nrn. 1.2 Satz 2, 1.3, 1.5 und 1.6 des Bescheids des Landratsamts Dingolfing-Landau vom 4.8.2020 (Az.: 31-530-4 Fe) gerichtet hat.

II. Es wird festgestellt, dass die Nrn. 1.1, 1.2 Satz 1 und 1.4 des Bescheids des Landratsamts Dingolfing-Landau vom 4.8.2020 (Az.: 31-530-4 Fe) rechtswidrig gewesen sind.

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

IV. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

### **Tatbestand**

**1**

Die Klägerin begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit verschiedener Anordnungen in einem infektionsschutzrechtlichen Bescheid des Landratsamts Dingolfing-Landau (im Folgenden: Landratsamt).

**2**

Die Klägerin stellt in ihren Betrieben in der ..., ... sowie in ..., S... Gemüsekonserven her. Bei einer Reihentestung im Betrieb in ... am 31.7.2020 wurde bei 43 Mitarbeitern eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 nachgewiesen. Am 1.8.2020 wurde auf Wunsch der Klägerin erneut eine Reihentestung aller Mitarbeiter des Betriebs in ... durchgeführt. Dabei wurden 152 von ca. 600 Mitarbeitern positiv auf SARS-CoV-2 getestet.

**3**

Aufgrund der hohen Zahl der Infizierten und weil eine Unterscheidung hinsichtlich der Enge des Kontakts der einzelnen Mitarbeiter untereinander aus Sicht des Landratsamts nicht mehr möglich war, beschloss das Landratsamt, den gesamten Betrieb mit allen Mitarbeitern einschließlich der Betriebsleitung bis zur Ermittlung der Kontakte und der Infektionsketten einer Quarantäne zu unterstellen. Da aus Sicht des Landratsamts auch Kontakte zur Betriebsstätte in S... sowie zu einem landwirtschaftlichen Betrieb in ..., E..., den der Beklagte der Klägerin zuordnete, nicht auszuschließen waren und die Mitarbeiter dieser beiden Betriebe bisher noch nicht getestet worden waren, beschloss das Landratsamt, auch diese Betriebe unter Quarantäne zu stellen. Die Mitarbeiter dieser beiden Betriebe wurden am 3.8.2020 getestet.

**4**

Am Abend des 3.8.2020 teilte der Landrat den Verantwortlichen der Klägerin telefonisch mit, dass der Betrieb in ... ab sofort unter Quarantäne stehe und die Klägerin eine Separierung der infizierten Mitarbeiter von den übrigen Mitarbeitern vorzunehmen habe. Am Morgen des 4.8.2020 erfolgte die telefonische Anordnung durch den Landrat, dass auch für die Betriebe in W... und in S... eine Quarantäne bis zur weiteren Klärung der Angelegenheit angeordnet werde.

**5**

Mit schriftlichem Bescheid vom 4.8.2020 bestätigte das Landratsamt die durch den Landrat getroffenen mündlichen Anordnungen. Der Bescheid lautet wie folgt:

„1. Die am 3.8.2020 und am 4.8.2020 durch Herrn Landrat B. getroffenen Anordnungen werden hiermit schriftlich bestätigt:

1.1 Mit sofortiger Wirkung wird für die Betriebe ..., den Betrieb ..., W..., E... und den Betrieb ... Konserven, ..., S... und die dazugehörigen Unterkünfte und den dort befindlichen Personen, einschließlich Verwaltung

und Betriebsleitung eine Quarantäne angeordnet. Die Anordnung gilt bis auf weiteres. Der Zeitpunkt der Beendigung wird in Absprache mit dem Gesundheitsamt Dingolfing-Landau noch festgelegt.

1.2 Allen auf den o.g. Betrieben und dazugehörigen Unterkünften befindlichen Personen ist in dieser Zeit untersagt, das jeweilige Gelände ohne ausdrückliche Zustimmung des Gesundheitsamtes zu verlassen. Ferner ist es untersagt, dass andere Personen ohne Zustimmung des Landratsamts Dingolfing-Landau das Gelände betreten oder zu verlassen (Anm.: „... oder zu verlassen“ ist die wörtliche Formulierung im Bescheid).

1.3 Für die Zeit der Quarantäne unterliegen die Betriebe der Beobachtung durch das Gesundheitsamt Dingolfing-Landau. Für die Dauer der Beobachtung haben alle auf dem Betriebsgelände und den dazugehörigen Unterkünften befindlichen Personen die erforderlichen Untersuchungen und Entnahmen von Untersuchungsmaterial durch die Beauftragten des Gesundheitsamtes zu dulden und den Anordnungen des Gesundheitsamtes Folge zu leisten.

1.4 Die Produktion des Betriebes ... wird bis Abschluss der Ermittlung des Infektionsherdes, sowie der Erfüllung der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen stillgelegt.

1.5 Der Betriebsinhaber wird verpflichtet, die positiv getesteten Personen von den übrigen Personen räumlich zu trennen.

1.6 Alle auf den Anwesen befindlichen Personen sind verpflichtet, den Beauftragten des Gesundheitsamtes zum Zwecke der Befragung oder der Untersuchung den Zutritt zu ihren Räumlichkeiten zu gestatten und auf Verlangen ihnen über alle ihren Gesundheitszustand betreffenden Umstände Auskunft zu geben.

2. Dieser Bescheid ergeht kostenfrei.“

## **6**

Die Anordnung der Quarantäne beruhe auf den §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 30 Abs. 1 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG). Die Absonderung (= häusliche Quarantäne) sei ein geeignetes Mittel zur Verhinderung der weiteren Verbreitung der Krankheit. Für die Betroffenen weniger einschneidende, gleich geeignete Mittel seien nicht ersichtlich. Die sich aus der Absonderung ergebenden Einschränkungen stünden nicht außer Verhältnis zu dem Ziel, eine Weiterverbreitung des Krankheitserregers in der Bevölkerung zu verhindern. Mit der häuslichen Durchführung der Absonderung werde den Belangen der betroffenen Personen soweit wie möglich Rechnung getragen. Rechtsgrundlage für die Beobachtung sei § 29 IfSG. Die angeordneten Maßnahmen seien notwendig, um festzustellen, wie sich der Verlauf der Infektion entwickle, um gegebenenfalls weitergehende Schutzmaßnahmen treffen zu können.

## **7**

Da nicht nur schon Erkrankte bzw. Personen mit charakteristischen Symptomen, sondern auch infizierte Personen, die noch keine Krankheitszeichen zeigen würden, das Virus übertragen könnten, sei eine häusliche Isolation in jedem Fall erforderlich. Nur so könnten die Weitergabe von SARS-CoV-2 an Dritte wirksam verhindert und Infektionsketten unterbrochen werden.

## **8**

Aufgrund des diffusen und sehr schnell ansteigenden Infektionsgeschehens, das in allen Abteilungen und Schichten des Betriebes nachzuweisen sei, sei eine sofortige Kontaktermittlung nicht möglich. Deshalb sei der gesamte Betrieb mit allen Mitarbeitern einschließlich der Betriebsleitung einer Quarantäne unterstellt worden. Zur Kontaktermittlung und zur Ermittlung des Infektionsherdes sei es auch nötig gewesen, die Produktion des Betriebes in ... bis zum Abschluss der Ermittlungen bezüglich des Infektionsherdes stillzulegen. Da es nicht auszuschließen sei, dass zwischen den Mitarbeitern der beiden anderen Betriebe Kontakte zu Mitarbeitern in ... stattgefunden haben, sei die Quarantäne auf diese Betriebe ausgeweitet worden.

## **9**

Die Anordnung der Quarantäne für die Betriebe sowie die Anordnung der Betriebsstilllegung sei gemäß § 16 IfSG vorgenommen worden. Die Anordnung der Quarantäne für den gesamten Betrieb und für die beiden weiteren Betriebe sowie die Stilllegung der Produktion sei das einzig wirksame Mittel, um weitere Infektionen zu verhindern und die Verbreitung des Virus zu unterbinden.

Am 5.8.2020 ließ die Klägerin Klage erheben und um vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO nachsuchen. Das Eilrechtsschutzverfahren wurde unter dem Aktenzeichen RN 14 S 20.1354 geführt. Im Hauptsacheverfahren beantragte die Klägerin zunächst die Aufhebung des gesamten Bescheids vom 4.8.2020.

#### 11

Mit Schreiben vom 7.8.2020 teilte das Landratsamt der Klägerin mit, dass die Ermittlung der Kontaktpersonen nunmehr abgeschlossen sei. Jede infizierte Person sowie die Kontaktpersonen der Kategorie I hätten Bescheide bzw. Quarantäneschreiben erhalten. Die unter Nr. 1.1 des Bescheids vom 4.8.2020 angeordnete Quarantäne für die Betriebe in ... sowie in S... werde ab sofort aufgehoben. Ferner werde auch die Nr. 1.2 des Bescheids vom 4.8.2020 aufgehoben.

#### 12

Mit Beschluss vom 11.8.2020 hat das Verwaltungsgericht Regensburg das Eilrechtsschutzverfahren im Hinblick auf die Nr. 1.4 des streitgegenständlichen Bescheids abgetrennt und unter dem Aktenzeichen RN 14 S 20.1389 fortgeführt, da die Klägerin im Eilrechtsschutzverfahren nur noch insoweit Rechtsschutz begehrt hat. Im Hinblick auf die übrigen Anordnungen des Bescheids sei zwischenzeitlich Erledigung des Eilrechtsschutzverfahrens eingetreten. Insoweit hat das Gericht das Eilrechtsschutzverfahren mit Beschluss vom 3.9.2020 aufgrund übereinstimmender Erledigungserklärungen unter dem bisherigen Aktenzeichen (RN 14 S 20.1354) eingestellt.

#### 13

Ebenfalls mit Beschluss vom 11.8.2020 hat das Verwaltungsgericht Regensburg die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Nr. 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 im Verfahren RN 14 S 20.1389 angeordnet. Jedenfalls zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung sei die Betriebsstilllegung nach summarischer Prüfung nicht (mehr) verhältnismäßig. Hinsichtlich der Einzelheiten der Begründung wird auf den Inhalt des Beschlusses Bezug genommen.

#### 14

Ferner teilte das Landratsamt der Klägerin am gleichen Tag (11.8.2020) sinngemäß mit, dass das zwischenzeitlich vorgelegte Hygiene- und Schutzkonzept der Klägerin gebilligt werde und die Produktion nach Erfüllung der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen ab sofort wiederaufgenommen werden könne. Die Nr. 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 werde daher aufgehoben.

#### 15

Mit Beschluss vom 20.8.2020 (20 CS 20.1877) hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof - offenbar in Unkenntnis der Aufhebung der Betriebsstilllegung durch das Landratsamt – die vom Beklagten erhobene Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts im Eilrechtsschutzverfahren zurückgewiesen. Rechtsgrundlage für die Betriebsstilllegung sei § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und nicht – wie im Bescheid angegeben – § 16 Abs. 1 IfSG. Da beide Vorschriften gleich konzipiert seien, könne grundsätzlich die Rechtsgrundlage ausgetauscht werden. Die Betriebsstilllegung sei jedoch ermessensfehlerhaft erfolgt. Im Hinblick auf das dem Beklagten zustehende Auswahlermessen werde im Bescheid lediglich dargestellt, dass die Anordnung der Quarantäne für den gesamten Betrieb und für zwei weitere Betriebe sowie die Stilllegung der Produktion zur Abklärung des Infektionsgeschehens das einzig wirksame Mittel sei, um weitere Infektionen zu verhindern und die Verbreitung des Virus zu unterbinden. Weitere Erwägungen enthalte der Bescheid nicht. Es sei nicht davon auszugehen, dass sich eine Betriebsstilllegung bis zum Eintritt nicht genau definierter Ereignisse („bis (...) Erfüllung der aus infektionsrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen“) als einzig mögliche und verhältnismäßige Maßnahme aufgedrängt habe und ein Fall der Ermessensreduzierung auf Null vorgelegen habe. Denkbar wäre unter Umständen auch gewesen, eine Betriebsstilllegung (zunächst) nur bis zur Grundreinigung und Desinfektion des Betriebes zu erlassen. Allenfalls dann wäre das Auswahlermessen des Landratsamts einer gebundenen Entscheidung angenähert. Das Landratsamt habe sich aber für eine sehr weitgehende, kumulativ durch die „Ermittlung des Infektionsherdes“ und die „Erfüllung der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen“ auflösend bedingte Betriebsstilllegung entschieden. Hierzu enthalte der Bescheid im Ergebnis aber keine belastbaren Ermessenserwägungen, sodass ein Ermessensausfall vorliege. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf den Inhalt des Beschlusses verwiesen.

#### 16

Mit Schreiben vom 31.8.2020 (Gerichtsakte Bl. 23 ff.) und vom 28.9.2020 (Gerichtsakte Bl. 34 ff.) erklärten die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache im Hinblick auf die Nrn. 1.3, 1.5 und 1.6 des angegriffenen Bescheids übereinstimmend für erledigt.

#### **17**

Mit Schreiben vom 23.2.2022 (Gerichtsakte Bl. 50 ff.) erklärte die Klägerin darüber hinaus den Satz 1 der Nr. 1.2 des streitgegenständlichen Bescheids für erledigt.

#### **18**

Bezüglich der Anordnungen unter den Nrn. 1.1 und 1.2 Satz 2 sowie 1.4 werde die Klage auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt. Aufgrund der andauernden Corona-Pandemie bestehe eine Wiederholungsgefahr. Ferner bestehe ein Rehabilitationsinteresse und die Klage diene der Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses. Der Klägerin sei ein Schaden von mehr als 4,5 Mio. EUR entstanden, den sie geltend machen werde. Bezüglich der Ersatzansprüche habe bereits eine Korrespondenz mit der Regierung von Niederbayern sowie mit dem Bayerischen Landesamt für Finanzen (LfF) stattgefunden. Die Klageschrift für einen Amtshaftungsanspruch vor den Zivilgerichten sei bereits gefertigt.

#### **19**

Zur Begründung führt die Klägerin im Wesentlichen aus, in der angefochtenen Anordnung würden alle drei Betriebsstandorte gleichbehandelt, obwohl nur im Betrieb in ... positive Testergebnisse in erheblicher Zahl vorgelegen haben. Der Beklagte führe im Bescheid zwar aus, dass es „Hinweise gebe, wonach Kontakte zwischen den Mitarbeitern der Betriebe stattgefunden hätten“. Worauf diese „Hinweise“ beruhen, bleibe jedoch offen. Diesbezüglich sei zu bedenken, dass es sich bei den Betrieben um drei selbstständige Produktionsstandorte handele, die jeweils über eigenes Personal verfügen. Die Arbeiter würden untereinander nicht ausgetauscht und würden in festen Schichten arbeiten. Vor Erlass einer entsprechenden Anordnung hätte das Landratsamt ermitteln müssen, ob und in welchem Umfang ein Kontakt zwischen den Mitarbeitern der einzelnen Betriebe bestanden habe. Hinzu komme, dass der Betrieb „...“ nicht zur Klägerin gehöre, sondern einen eigenen, selbständigen Betrieb darstelle. Die Klägerin habe lediglich einzelne Organisationsaufgaben rund um den Gurkenanbau und das Personal übernommen. Bezüglich der Nrn. 1.1 sowie 1.2 Satz 2 des streitgegenständlichen Bescheids sei die Klägerin nicht die richtige Adressatin. Das Verwaltungsgericht Regensburg habe bereits in einem Parallelverfahren, das eine ähnliche Anordnung gegenüber einem Gemüseanbaubetrieb beinhaltet habe, entschieden, dass gegenüber einem Betriebsinhaber keine Quarantäne bezüglich der im Betrieb tätigen Erntehelfer angeordnet werden könne (VG Regensburg, U.v. 31.1.2022 – RN 5 K 20.1372 – juris).

#### **20**

Im Hinblick auf die Betriebsstilllegung in Nr. 1.4 des Bescheids werde auf die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Eilrechtsschutzverfahren verwiesen, der einen Ermessensausfall festgestellt habe.

#### **21**

Soweit der Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt worden sei, müsse das Verfahren eingestellt werden. Da auch die für erledigt erklärten Anordnungen rechtswidrig gewesen seien, habe der Beklagte insoweit die Kosten zu tragen.

#### **22**

Die Klägerin beantragt zuletzt sinngemäß,

festzustellen, dass die Nrn. 1.1, 1.2 Satz 1 und 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 rechtswidrig gewesen sind.

#### **23**

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

#### **24**

Die Anordnung der Quarantäne in Nrn. 1.1 und 1.2 sei zum Zweck der Kontaktdatenermittlung unbedingt erforderlich gewesen. Eine andere Möglichkeit, um weitere Infektionen auszuschließen und die Bevölkerung zu schützen, sei nicht ersichtlich gewesen. Am 6.8.2020 sei die Ermittlung der Kontaktpersonen durch das Gesundheitsamt abgeschlossen worden. An alle Infizierten sei ein Quarantänebescheid zugestellt worden. Die Kontaktpersonen der Kategorie I hätten am 7.8.2020 ein Quarantäneschreiben erhalten. Deshalb habe

die Quarantäne am 7.8.2020 aufgehoben werden können. Da ein Betreten des Betriebsgeländes mit Zustimmung des Landratsamts schon vorher möglich gewesen sei, hätten sich die wirtschaftlichen Nachteile für den Betrieb in Grenzen gehalten.

## **25**

Bezüglich des Betriebs in S... sei am 3.8.2020 eine Testung der Mitarbeiter durchgeführt worden. Es habe sich herausgestellt, dass eine Kurierfahrerin zwischen den Betrieben in ... und S... gependelt sei, weshalb auch letzterer Betrieb unter Quarantäne habe gestellt werden müssen. Die Mitarbeiter im Betrieb ... in W... seien ebenfalls am 3.8.2020 getestet worden. Da die Tests nach der Auswertung vom 6.8.2020 alle negativ ausgefallen seien, sei die Quarantäne für den Betrieb und die Mitarbeiter unverzüglich aufgehoben worden.

## **26**

Soweit die Klägerin bezüglich der Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage auf eine Wiederholungsgefahr abstelle, bestehe diese nicht. Aufgrund der verbesserten Hygiene- und Schutzkonzepte könne ein erneuter Ausbruch der Erkrankung in ähnlichem Umfang nicht mehr stattfinden. Die Betriebsstilllegung in Nr. 1.4 sei zur effektiven Gefahrenabwehr erfolgt. Zum Zeitpunkt der Anordnung habe es sich um das einzig wirksame Mittel zur Abklärung des Infektionsgeschehens, zur Verhinderung weiterer Infektionen und zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung des Virusgeschehens auch in der Bevölkerung gehandelt. Die Betriebsschließung sei nicht auf unbeschränkte Zeit, sondern einstweilen zur Umsetzung effektiver Schutz- und Hygienemaßnahmen verfügt worden. Zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses habe ein genauer Zeitpunkt für die Beendigung der Betriebsschließung nicht angegeben werden können, da der Umfang der Maßnahmen erst nach den Ermittlungen im Betrieb festzustellen gewesen sei.

## **27**

In der mündlichen Verhandlung wurde die Sach- und Rechtslage mit den Beteiligten ausführlich erörtert.

## **28**

Dabei wurde insbesondere die Beziehung der Klägerin zum Betrieb ... in W... angesprochen. Die Beklagtenseite führte dazu aus, bei dem Betrieb handele es sich um einen landwirtschaftlichen Betrieb, in dem unter anderem Gurken angebaut würden. Die Mitarbeiter dieses Betriebes seien bei der Klägerin beschäftigt. Der Klägervertreter gab an, er könne nicht sagen, ob dies auf alle Mitarbeiter des Betriebs zutrefe. Richtig sei jedenfalls, dass der Betrieb ... an die Klägerin Gurken liefere.

## **29**

Ferner wurden die Frage der richtigen Adressierung des Bescheids sowie die Problematik der Ermessensausübung bezüglich der Anordnung der Betriebsstilllegung in Nr. 1.4 besprochen. Hinsichtlich der Einzelheiten wird insoweit auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

## **30**

In der mündlichen Verhandlung hat sich der Beklagte darüber hinaus auch der Erledigungserklärung der Klägerin bezüglich der Nr. 1.2 Satz 2 des streitgegenständlichen Bescheids angeschlossen.

## **31**

Im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten in diesem sowie in den Eilrechtsschutzverfahren (RN 14 S 20.1354 und RN 14 S 20.1389) und auf die Akten des Landratsamts Dingolfing-Landau, die dem Gericht vorgelegen haben, Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

### **32**

I. Im Hinblick auf die Anordnungen in den Nrn. 1.2 Satz 2, 1.3, 1.5 sowie 1.6 des Bescheids des Landratsamts Dingolfing-Landau vom 4.8.2020 haben die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt. Insoweit war das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.

### **33**

II. Im Übrigen ist die Klage zulässig (vgl. dazu 1.) und begründet (vgl. dazu 2.), da die Anordnungen in den Nrn. 1.1, 1.2 Satz 1 und 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 rechtswidrig gewesen sind, § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO.

### 34

1. Nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn sich der Verwaltungsakt vor einer Entscheidung über die Anfechtungsklage durch Zurücknahme oder anders erledigt hat und der Kläger an dieser Feststellung ein berechtigtes Interesse hat. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Das Landratsamt hat die Anordnungen in den Nrn. 1.1 sowie 1.2 Satz 1 des streitgegenständlichen Bescheids mit Schreiben vom 7.8.2020 und die Anordnung in Nr. 1.4 mit Schreiben vom 11.8.2020 aufgehoben. Mit der Aufhebung der Anordnungen endete deren Wirksamkeit (vgl. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG), sodass Erledigung eingetreten ist.

### 35

Darüber hinaus liegt auch ein berechtigtes Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Klägerin vor. Für ein derartiges Interesse ist grundsätzlich jedes nach vernünftigen Erwägungen nach Lage des Falles anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art ausreichend (vgl. BVerwG, U.v. 12.9.1989 – 1 C 40.88 – juris Rn. 10; B.v. 11.11.2009 – 6 B 22.09 – juris Rn. 4). Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein solches Interesse insbesondere aus den Gesichtspunkten der konkreten Wiederholungsgefahr, der Rehabilitierung, der schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigung sowie der Präjudizwirkung für einen beabsichtigten Schadensersatzanspruch ergeben. Die gerichtliche Feststellung muss jedenfalls geeignet sein, die betroffene Position der Klagepartei zu verbessern (vgl. BVerwG, U.v. 17.11.2016 – 2 C 27.15 – juris Rn. 13; U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – juris Rn. 20; BayVGH, B.v. 7.3.2018 – 3 BV 16.2040 – juris Rn. 28). Dabei obliegt es der Klagepartei, die Umstände darzulegen, aus denen sich ihr Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt (vgl. Schübel-Pfister in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 110).

### 36

Hier hat die von der Klägerin begehrte Feststellung jedenfalls eine Präjudizwirkung für einen vor den Zivilgerichten durchzusetzenden Schadensersatzanspruch aus Amtshaftung. Deshalb kann dahinstehen, ob darüber hinaus weitere Interessenlagen bejaht werden können, die das besondere Feststellungsinteresse begründen könnten. Ein Präjudizinteresse an der begehrten Feststellung liegt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung vor, wenn die Feststellung der Rechtswidrigkeit für die Geltendmachung von Ansprüchen aus Amtshaftung (Art. 34 GG, § 839 BGB), nach Maßgabe des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs oder von sonstigen Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüchen erheblich ist, die Klägerseite einen Schadensersatzprozess anstrebt und dieser nicht offensichtlich aussichtslos erscheint (BVerwG, U.v. 14.1.1980 – 7 C 92.79 – juris Rn. 9 ff). Die Fortsetzungsfeststellungsklage muss dazu dienen, die Rechtsposition der Klagepartei vor dem Zivilgericht zu verbessern (BVerwG, U.v. 10.12.2013 – 8 C 5.12 – juris Rn. 28). Hierbei muss die Klägerseite hinreichend konkrete Angaben zum behaupteten Schaden bzw. zu dessen Höhe machen (OVG NRW, B.v. 23.1.2003 – 13 A 4859/00 – juris Rn. 16). Ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse wird in diesem Zusammenhang allerdings nur dann bestehen, wenn der beabsichtigte Zivilprozess nicht offensichtlich aussichtslos ist (BVerwG, B.v. 17.12.2015 – 8 B 10.15 – juris Rn. 15.; U.v.20.6.2013 – 8 C 17.12 – juris Rn. 26; U.v. 30.6.2004 – 4 C 1.03 – juris Rn. 21 jeweils m.w.N.). An einem besonderen Rechtsschutzinteresse fehlt es schließlich, wenn die Erledigung bereits vor der Klageerhebung eingetreten ist. In diesem Fall kann das berechtigte Interesse nicht auf die Absicht gestützt werden, einen Amtshaftungs- oder Entschädigungsprozess zu führen. In derartigen Fallkonstellationen ist es einem Kläger nach ständiger Rechtsprechung zuzumuten, sich unmittelbar an die zuständige ordentliche Gerichtsbarkeit zu wenden, die den für rechtswidrig gehaltenen erledigten Verwaltungsakt im Rahmen der Schadensersatzklage überprüfen muss (BVerwG, U.v. 20.1.1989 – 8 C 30.87 – juris Rn. 9; vgl. insgesamt zum Präjudizinteresse: Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, § 113 Rn. 129 ff.; Schübel-Pfister in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 114 ff.; Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 113 Rn. 136 ff.).

### 37

Hier liegen die genannten Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage vor.

### 38

a) Für das Gericht bestehen keine Zweifel daran, dass die Klägerin die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs gegenüber dem Beklagten tatsächlich und ernsthaft anstrebt. Die Klägerin hat den von ihr erlittenen Schaden hinreichend konkret beziffert. Diesbezüglich hat sie dem Gericht eine 18 Punkte umfassende Aufstellung vorgelegt, die verschiedene Schadenspositionen enthält und die den Gesamtschaden auf 4.683.425,43 EUR beziffert (Gerichtsakte Bl. 56). Darüber hinaus hat sie den von ihr

mit der Regierung von Niederbayern und dem LfF – Dienststelle Regensburg – geführten Schriftverkehr vorgelegt, der sich auf die beabsichtigte Geltendmachung eines Amtshaftungsanspruchs wegen der angeordneten Betriebsschließung bezieht (Gerichtsakte Bl. 57 ff.). Ausweislich eines Schreibens des LfF – Dienststelle Regensburg – vom 23.12.2021 (Gerichtsakte Bl. 57) wurde der Vorgang an die Dienststelle Ansbach des LfF weitergeleitet, weil dieser die Prozessvertretung vor den Zivilgerichten für alle Klagen gegen den Freistaat Bayern auf Schadensersatz bzw. Entschädigung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie übertragen worden sei. Ferner legte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin die ersten beiden Seiten einer bereits erstellten und an das Landgericht Landshut adressierten Klageschrift vor (Gerichtsakte Bl. 54 f.). Diese könne jederzeit auslaufen.

### **39**

Durch die Feststellung der Rechtswidrigkeit der angegriffenen Anordnungen könnte die Rechtsposition der Klägerin in einem Zivilprozess grundsätzlich auch verbessert werden, da insoweit eine wesentliche Vorfrage eines Amtshaftungsprozesses bereits beantwortet wäre. Das Bestehen eines Amtshaftungsanspruchs nach § 839 BGB, Art. 34 GG setzt voraus, dass ein Amtsträger die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht schuldhaft verletzt hat. Grundlage des seitens der Klägerin behaupteten Amtshaftungsanspruchs ist die Verletzung der ihr gegenüber obliegenden Amtspflicht zum rechtmäßigen Verwaltungshandeln. Würde damit durch das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die streitgegenständlichen Anordnungen rechtswidrig gewesen sind, wäre eine wesentliche Vorfrage bereits beantwortet.

### **40**

b) Der seitens der Klägerin beabsichtigte Zivilprozess ist auch nicht offensichtlich aussichtslos. Bei der Prüfung dieses Ausschlusskriteriums ist ein strenger Maßstab anzulegen. Die Wahrscheinlichkeit eines Misserfolgs im zivilgerichtlichen Verfahren genügt nicht. Offensichtlich aussichtslos ist eine Schadensersatzklage nur, wenn der geltend gemachte Anspruch unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt besteht und sich dies ohne eine ins einzelne gehende Prüfung aufdrängt (BVerwG, U.v. 26.4.2018 – 7 C 20.16 – juris Rn. 51; U.v. 10.12.2013 – 8 C 5.12 – juris Rn. 29; U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – juris Rn. 44 m.w.N.; Schübel-Pfister in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 116, 117). Dabei dürfen die Verwaltungsgerichte die Erfolgsaussichten des Haftungsprozesses nicht schlechthin prüfen und das Ergebnis des vor den Zivilgerichten zu führenden Prozesses gleichsam vorwegnehmen (Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, § 113 Rn. 133).

### **41**

Von einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit eines Amtshaftungsprozesses im eben dargestellten Sinn kann nach Auffassung der entscheidenden Kammer nicht ausgegangen werden.

### **42**

aa) Grundsätzlich besteht die einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, diesen nicht durch rechtswidrige Anordnungen zu beeinträchtigen; denn es besteht seitens staatlicher Behörden die Verpflichtung zum rechtmäßigen Handeln. Diese Pflicht wäre verletzt, wenn sich die angegriffenen Anordnungen als rechtswidrig erweisen.

### **43**

bb) Problematisch erscheint allerdings, ob – eine Rechtswidrigkeit der Anordnungen unterstellt – der der Klägerin entstandene Schaden kausal durch die Anordnungen entstanden ist.

### **44**

Bezüglich der Quarantäneverpflichtung in den Nrn. 1.1 sowie 1.2 Satz 1 des Bescheids ist insoweit zu bedenken, dass diese Anordnungen bereits am 7.8.2020 wieder aufgehoben wurden, weil die Kontaktverfolgung bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen war und die betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Klägerin jeweils eine individuelle Mitteilung über ihre Quarantäneverpflichtung erhalten hatten. Ab dem Zeitpunkt der Aufhebung des Bescheids ergab sich somit die Verpflichtung der Mitarbeiter, sich in häusliche Quarantäne zu begeben, aus der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Allgemeinverfügung „Isolation von Kontaktpersonen der Kategorie I und von Verdachtspersonen“ des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 7.5.2020 (AV Isolation – BayMBI. 2020 Nr. 249 vom 8.5.2020). Danach mussten sich Kontaktpersonen der Kategorie I, denen vom Gesundheitsamt mitgeteilt wurde, dass sie aufgrund eines engen Kontakts zu einem bestätigten Fall von COVID-19 nach den damals geltenden Kriterien des Robert Koch-Instituts Kontaktpersonen der Kategorie I sind, unverzüglich nach der

Mitteilung des Gesundheitsamtes bis zum Ablauf des 14. Tages nach dem vom Gesundheitsamt mitgeteilten letzten Kontakt mit einem bestätigten COVID-19-Fall in Isolation begeben, sofern keine anderweitige Anordnung des Gesundheitsamtes erfolgte (vgl. Nr. 2.1.1 i.V.m. Nr. 1.1 AV Isolation). Verdachtspersonen, die Erkrankungszeichen zeigten, die auf eine SARS-CoV-2-Infektion hindeuteten, und für die entweder das Gesundheitsamt eine Testung auf SARS-CoV-2 angeordnet hatte oder die sich aufgrund der Erkrankungszeichen nach ärztlicher Beratung einer Testung auf SARS-CoV-2 unterzogen hatten, mussten sich unverzüglich nach der Mitteilung des Gesundheitsamtes über die Anordnung der Testung oder, wenn eine solche Anordnung nicht erfolgt war, unverzüglich nach Vornahme der Testung in Isolation begeben. Seit der Aufhebung der Nrn. 1.1 sowie 1.2 Satz 1 ergab sich die Quarantäneverpflichtung somit unmittelbar aus der AV Isolation bzw. aus vom Gesundheitsamt gegenüber den Mitarbeitern getroffenen Einzelanordnungen, weshalb Quarantäneanordnungen im streitgegenständlichen Bescheid seit dem 7.8.2020 nicht mehr kausal für eventuelle Schäden sein konnten.

#### **45**

Fraglich ist darüber hinaus, inwieweit die Betriebsstilllegung in Nr. 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 kausal für die Entstehung der geltend gemachten Schäden war. Insoweit dürfte die Frage eine Rolle spielen, ob eine frühere Wiederaufnahme des Betriebs möglich gewesen wäre; denn schließlich befanden sich alle oder zumindest der überwiegende Teil der Beschäftigten des Betriebs der Klägerin in Quarantäne, was nach Nr. 2.3 AV Isolation bedeutete, dass die betroffenen Personen ihre Wohnungen – vorliegend also die betrieblichen Unterkünfte – nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Gesundheitsamtes verlassen durften. Dementsprechend stellt sich insoweit die Frage, ob eine frühere Betriebsaufnahme im Hinblick auf die geltende Quarantäne überhaupt möglich gewesen wäre. Erforderlich wäre insoweit wohl gewesen, dass die Klägerin andere, nicht unter Quarantäne stehende Arbeitskräfte hätte anwerben müssen. Ob dies in der Kürze der Zeit möglich gewesen wäre und ob neue Arbeitskräfte dann überhaupt in der Lage gewesen wären, die Anlagen in den Produktionsstätten zu bedienen, wäre wohl ebenso noch abzuklären. Gegebenenfalls wäre auch zu fragen, ob für unter Quarantäne stehende Arbeitskräfte eine Zustimmung zur Arbeitsaufnahme durch das Gesundheitsamt hätte erteilt werden können oder müssen (vgl. etwa Nr. 2.3 Satz 1 AV Isolation).

#### **46**

In diesem Zusammenhang stellen sich somit vielschichtige und komplexe Kausalitätsfragen, die sich auf das Bestehen und gegebenenfalls den Umfang eines möglichen Amtshaftungsanspruchs auswirken können. Diese Fragen bedürfen einer näheren Aufklärung und lassen sich nicht ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung aufklären, was im Ergebnis jedenfalls dazu führt, dass von einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit eines Amtshaftungsprozesses nicht gesprochen werden kann.

#### **47**

cc) Die Geltendmachung eines Amtshaftungsanspruchs scheidet schließlich auch nicht deshalb offensichtlich aus, weil die Klägerin anderweitigen Ersatz ihres Schadens hätte erlangen können bzw. erlangt hat (vgl. § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB). Seitens der Beteiligten des Verfahrens ist diesbezüglich nichts vorgetragen. Auch für das Gericht ist nicht ersichtlich, dass die Klägerin einen finanziellen Ersatz für den durch den Produktionsausfall entstandenen Schaden erhalten hat. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die unterschiedlichen staatlichen Überbrückungshilfen, die einzelnen Unternehmen während der Corona-Pandemie gewährt wurden, nicht zur Abdeckung von durch Einzelmaßnahmen konkret erlittener Schäden gewährt wurden. Sie dienten vielmehr im Wesentlichen zur Abfederung der finanziellen Folgen für zahlreiche Unternehmen, die durch die allgemeinen durch Corona bedingten Einschränkungen des Geschäftsbetriebs entstanden sind (vgl. beispielhaft die Richtlinie für die Gewährung von Überbrückungshilfen des Bundes für kleine und mittelständische Unternehmen – Phase 2 (Überbrückungshilfe II) vom 23.11.2020, BayMBl. 2020 Nr. 664, Nr. 1).

#### **48**

c) Zuletzt ist die Erledigung der streitgegenständlichen Anordnungen auch erst nach Klageerhebung eingetreten. Gegen den streitgegenständlichen Bescheid vom 4.8.2020 hat die Klägerin bereits am 5.8.2020 fristgemäß Anfechtungsklage erhoben. Erst am 7.8.2022 bzw. 11.8.2020 haben sich die noch streitgegenständlichen Anordnungen durch die beklagenseitige Aufhebung erledigt, so dass eine Klärung der Rechtmäßigkeit der Anordnungen vor dem Verwaltungsgericht möglich ist und die Klägerin sich diesbezüglich nicht auf die Zivilgerichte verweisen lassen muss.

2. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist begründet, da die Anordnungen in den Nrn. 1.1, 1.2 Satz 1 und 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 rechtswidrig gewesen sind.

#### 50

Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der erledigten Anordnungen ist bezüglich der Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt ihrer Erledigung abzustellen; denn Prüfungsgegenstand der Fortsetzungsfeststellungsklage ist die Frage, ob die streitgegenständlichen Anordnungen zu diesem Zeitpunkt hätten aufgehoben werden müssen, wenn sie sich nicht erledigt hätten (vgl. zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage: OVG NRW, U.v. 28.1.2005 – 21 A 4463/02 – juris Rn. 41; Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, § 113 Rn. 152; Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 113 Rn. 124; Wolf in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 298 jeweils m.w.N.). Da es sich bei den streitgegenständlichen Anordnungen um Verwaltungsakte mit Dauerwirkung handelte (vgl. dazu auch: BayVGH im Eilrechtsschutzverfahren, B.v. 20.8.2020 – 20 CS 20.1877 – nicht veröffentlicht Rn. 20 f.) hätte im Ausgangsverfahren auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abgestellt werden müssen (vgl. Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, § 113 Rn. 264 m.w.N.), der aufgrund der Erledigung und Umstellung auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage nunmehr der Zeitpunkt der erledigenden Ereignisse ist. Dies ist bei den Anordnungen in den Ziff. 1.1 sowie 1.2 Satz 1 der 7.8.2020 bzw. bei der Anordnung in Nr. 1.4 der 11.8.2020. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtslage ist somit das Infektionsschutzgesetz in der Gültigkeit vom 27.6.2020 bis zum 18.11.2020 (nachfolgend: IfSG – in dieser Gültigkeit abrufbar in juris).

#### 51

Rechtsgrundlage für alle im Bescheid getroffenen Anordnungen ist § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und nicht – wie vom Landratsamt zum Teil angenommen – § 16 Abs. 1 IfSG; denn alle Anordnungen im Bescheid dienen der Bekämpfung einer bereits aufgetretenen übertragbaren Krankheit und nicht deren Verhütung. Das Verhältnis der infektionsschutzrechtlichen Generalklauseln der §§ 16 und 28 IfSG zueinander ergibt sich aus der Abgrenzung von Verhütungs- zu Bekämpfungsmaßnahmen. Während nach § 28 IfSG die zuständige Behörde Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit nach ihrem Auftreten anordnet, sind nach § 16 IfSG die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der durch das Auftreten einer übertragbaren Krankheit drohenden Gefahren zu treffen. Dreh- und Angelpunkt ist demnach die Frage, ob eine übertragbare Krankheit schon aufgetreten ist. Den Befugnisnormen liegt insoweit ein in zeitlicher Hinsicht unterschiedlicher Sachverhalt zugrunde, weshalb auch eine Normkollision zwischen den §§ 16 und 28 IfSG von vornherein undenkbar ist. Während es bei § 28 IfSG um bereits aufgetretene übertragbare Krankheiten geht, findet § 16 IfSG (nur) Anwendung, bevor eine übertragbare Krankheit auftritt. Die Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit nach § 28 IfSG setzt somit denkbare Voraussetzungen voraus, dass eine solche überhaupt schon aufgetreten ist. Andersherum geht es bei § 16 IfSG bereits um die Verhinderung der Entstehung übertragbarer Krankheiten, nicht aber – wie bei § 28 IfSG – um die Verhinderung der Verbreitung bereits aufgetretener Krankheiten (so ausdrücklich: Eibenstein in: Sangs/Eibenstein, IfSG, § 16 Rn. 3; Zwanziger in: BeckOK InfSchR, 15. Ed. 1.11.2022, IfSG, § 16 Rn. 3 ff.). Die beiden Generalklauseln stehen somit in einem Exklusivitätsverhältnis und decken auf der Tatbestandsebene unterschiedlich intensive Gefährdungslagen ab (so der BayVGH im Eilrechtsschutzverfahren, B.v. 20.8.2020 – 20 CS 20.1877 – nicht veröffentlicht Rn. 17 unter Hinweis auf Struß/Fabi, Entschädigungsansprüche für unternehmensbezogene Eingriffe nach dem IfSG, DÖV 2020, S. 665/667). Dementsprechend konnten alle getroffenen Anordnungen ausschließlich auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gestützt werden, da vor Erlass der Anordnungen bereits Infektionen mit SARS-CoV-2 und auch Erkrankungen an COVID-19 festgestellt worden sind.

#### 52

Das Landratsamt hat jedoch von den noch streitgegenständlichen Anordnungen nur die in Nr. 1.1 geregelte Quarantäneverpflichtung für die sich in den Betrieben befindlichen Personen sowie das diesen Personenkreis betreffende Verbot, das jeweilige Betriebsgelände ohne Zustimmung des Landratsamts zu verlassen (Nr. 1.2 Satz 1), auf die genannte Generalklausel gestützt. Die ebenfalls in Nr. 1.1 enthaltene Anordnung der Quarantäne für die Betriebe und die dazugehörigen Unterkünfte sowie die Anordnung der Betriebsstilllegung in Nr. 1.4 hat es dagegen auf § 16 IfSG gestützt.

#### 53

Soweit das Landratsamt seinen Anordnungen jedoch die falsche Rechtsgrundlage zugrunde gelegt hat, kann die Rechtsgrundlage vorliegend grundsätzlich ausgetauscht werden. Die nachträgliche Heranziehung einer anderen als der im angefochtenen Bescheid genannten Rechtsgrundlage ist nämlich nach den zur Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen entwickelten Grundsätzen zulässig und geboten, soweit der Bescheid dadurch nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (BVerwG, U.v. 16.1.1997 – 3 C 22.96 – juris Rn. 19; B.v. 5.2.1993 – 7 B 107.92 – juris Rn. 4; U.v. 27.1.1982 – 8 C 12.81 – juris Rn.12; OVG NRW, B.v. 9.12.2015 – 15 A 121/15 – juris Rn. 10). Insoweit ist zu berücksichtigen, dass § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG und § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ähnlich konzipiert sind. In beiden Fällen handelt es sich bei der Frage, ob Maßnahmen ergriffen werden um eine gebundene Entscheidung. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Normen vor, muss die Behörde handeln. Ein Entschließungsermessen steht ihr nicht zu. Hinsichtlich der Art und dem Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen – dem „wie“ des Eingreifens – ist der Behörde dagegen ein Auswahlermessen eingeräumt. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt (BVerwG, U.v. 22.3.2012 – 3 C 16.11 – juris Rn. 24; BayVGh, B.v. 20.8.2020 – 20 CS 20.1877 – nicht veröffentlicht Rn. 19). Somit ist es möglich, die vom Landratsamt herangezogene falsche Rechtsgrundlage – also § 16 Abs. 1 IfSG – durch die einschlägige Rechtsgrundlage – § 28 Abs. 1 i.V.m. §§ 29 ff. IfSG – auszutauschen, wenn sich die getroffenen Anordnungen in rechtmäßiger Weise auf diese stützen lassen (VG Gera, B.v. 17.6.2021 – 3 E 689/21 – juris Rn. 27 ff.; VG Regensburg, B.v. 29.4.2020 – RN 14 S 20.700 – juris Rn. 38).

#### **54**

a) Die Nr. 1.1 des Bescheids vom 4.8.2020 enthielt mehrere Anordnungen. Einerseits beinhaltete sie die Anordnung einer Quarantäne für die beiden Betriebe der Klägerin in ... und in S... sowie für den Betrieb ... in E..., wobei die Quarantäne auch auf die dazugehörigen Unterkünfte erstreckt wurde. Darüber hinaus enthielt sie die Anordnung der Quarantäne für die sich in den Betrieben befindlichen Personen, einschließlich Verwaltung und Betriebsleitung. Ausweislich der Gründe des Bescheids wurde die Quarantäneanordnung für die Betriebe (einschließlich der Unterkünfte) auf § 16 IfSG gestützt, während die Anordnung der Quarantäne für die Mitarbeiter auf die §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG gestützt wurde.

#### **55**

aa) Bezüglich der Anordnung der Quarantäne für die Betriebe sind die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG nicht gegeben.

#### **56**

Werden nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider (vgl. zu den Begriffen: § 2 Nrn. 4, 5, 6 und 7 IfSG) festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG konnte bei Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern angeordnet werden, dass sie in einem geeigneten Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden, bei Ausscheidern jedoch nur, wenn sie andere Schutzmaßnahmen nicht befolgen, befolgen können oder befolgen würden und dadurch ihre Umgebung gefährden. Hier wird deutlich, dass die Anordnung einer Quarantäne (Absonderung) nur gegenüber natürlichen Personen ergehen kann, die krank, krankheitsverdächtig, ansteckungsverdächtig oder Ausscheider sind. Betriebe und dazugehörige Unterkünfte können dagegen keine „Objekte“ einer Quarantäneanordnung sein.

#### **57**

Hinzu kommt, dass die gegenüber der Klägerin getroffenen Anordnungen auch den Betrieb ... in E... betrafen. Insoweit bestand zwischen den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung Konsens, dass es sich bei diesem Betrieb um einen von der Klägerin zu unterscheidenden landwirtschaftlichen Betrieb handelt, in dem keine Konserven produziert, sondern Gurken angebaut werden. Auch wenn in diesem Betrieb Beschäftigte der Klägerin arbeiten sollten – wie dies der Beklagte in der mündlichen Verhandlung angab –,

führt dies nicht dazu, dass eine diesen Betrieb betreffende Anordnung – also die Anordnung der Quarantäne für den Betrieb und die dazugehörenden Unterkünfte – gegenüber der Klägerin ausgesprochen werden konnte. Diese war die falsche Adressatin und hätte die Anordnungen – unabhängig von deren rechtlichen Unzulässigkeit – nicht durchsetzen können, da sie keine rechtlichen Einflussmöglichkeiten auf den Betrieb ... hatte (vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen unter 2. a) bb)).

## 58

bb) Soweit in der Nr. 1.1 des Bescheids vom 4.8.2020 eine Quarantäne (Absonderung) für die sich dort befindlichen Personen, einschließlich Verwaltung und Betriebsleitung, angeordnet worden war, war diese Anordnung ebenso rechtswidrig. Insoweit hat das Landratsamt zwar die zutreffende Rechtsgrundlage (§§ 28 Abs. 1 Satz 1, 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG) herangezogen. Allerdings stimmte die Bekanntgabeadressatin – die Klägerin – nicht mit den Inhaltsadressaten – die im Betrieb Beschäftigten – überein. Die mit der Absonderungsverpflichtung geforderten Verhaltensweisen konnten nicht gegenüber der Klägerin mit Wirkung für die Inhaltsadressaten vorgenommen werden. Insoweit liegt ein formeller Mangel bei der Bekanntgabe des Verwaltungsakts vor, der bezüglich der die Mitarbeiter betreffenden Quarantäneanordnung als Allgemeinverfügung einzustufen ist; denn insoweit richtete er sich nach seinem Tenor an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar Personenkreis (vgl. Art. 35 Satz 2 BayVwVfG), nämlich an alle sich auf den betroffenen Betriebsgeländen befindlichen Personen.

## 59

Gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG ist ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird. Ist ein Bevollmächtigter bestellt, so kann die Bekanntgabe ihm gegenüber vorgenommen werden (Art. 41 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Hieraus ergibt sich, dass ein Verwaltungsakt grundsätzlich gegenüber dem Inhaltsadressaten bekannt gegeben werden muss (Baer in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 41 Rn. 19). Erfolgt keine Bekanntgabe gegenüber dem Inhaltsadressaten, so wird der Verwaltungsakt ihm gegenüber nicht wirksam, was aus Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG folgt. Der Inhaltsadressat ist bei nicht ordnungsgemäßer Bekanntgabe ihm gegenüber also nicht verpflichtet, den Verwaltungsakt zu befolgen.

## 60

Die Bekanntgabe und damit der Geltungsanspruch eines Verwaltungsakts sind an zwei Voraussetzungen geknüpft: Zum einen muss die erlassende Behörde den Verwaltungsakt in dem Bewusstsein aus ihrem internen Bereich herausgegeben haben, den Geltungsanspruch des Verwaltungsakts gegenüber dem Empfänger (Adressaten) zu begründen. Zum anderen muss der Verwaltungsakt dem Adressaten zugegangen sein. Hierfür muss er in dessen Machtbereich gelangt sein, sodass zu erwarten ist, dass der Adressat den Verwaltungsakt zur Kenntnis nimmt. Grundsätzlich ist daher ein individueller Zugang erforderlich, sofern nicht die gesetzlichen Voraussetzungen einer öffentlichen Bekanntgabe vorliegen und die Behörde diese Form der Bekanntgabe gewählt hat (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2021 – 6 C 26.19 – juris Rn. 18 f.). Zugang liegt – entsprechend den zum Zivilrecht entwickelten Grundsätzen – vor, wenn die Willenserklärung so in den Machtbereich des Empfängers gelangt ist, dass dieser bei gewöhnlichem Verlauf und unter normalen Umständen (also unabhängig von in der Person des Empfängers liegenden Gründen) unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung die Möglichkeit hat, von ihr Kenntnis zu nehmen (Baer in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 41 Rn. 59; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 41 Rn. 62 jeweils m.w.N.). Wann Zugang vorliegt, hängt wiederum von der Form des Verwaltungsakts ab. Der Zugang eines schriftlichen Verwaltungsakts setzt die Verschaffung tatsächlicher Verfügungsgewalt über das den Verwaltungsakt verkörpernde Schriftstück voraus. Ein schriftlicher Verwaltungsakt kann nicht dadurch bekanntgegeben werden, dass er vorgelesen wird, dass der Bescheid nur vorübergehend zum Durchlesen ausgehändigt wird oder dem Adressaten in sonstiger Weise mitgeteilt wird, er sei erlassen worden (Baer in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 41 Rn. 62; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 41 Rn. 70 jeweils m.w.N.). Auch wenn daher grundsätzlich ein Zugang eines Verwaltungsakts auch unter Einschaltung eines Boten bewirkt werden kann, so ist dies jedenfalls nicht dadurch möglich – wie dies der Beklagte offenbar meint –, dass dem Boten – hier der Klägerin – nur ein Exemplar des Bescheids übermittelt wird und diese dann den eigentlichen Adressaten den Inhalt des Bescheids mündlich mitteilt. Erforderlich wäre vielmehr eine individuelle Bekanntgabe gegenüber allen sich auf den betroffenen Betriebsgeländen befindlichen Mitarbeitern gewesen. Eine derartige Bekanntgabe wäre auch möglich gewesen, etwa durch die Aushändigung von

Ausfertigungen der Allgemeinverfügung an die vor Ort anwesenden Mitarbeiter durch Bedienstete des Landratsamts oder durch einen vom Landratsamt eingeschalteten Übermittlungsboten, etwa die Klägerin.

#### **61**

Das Gericht hat im Übrigen erhebliche Zweifel daran, dass es seitens des Landratsamts tatsächlich gewollt war, die Klägerin lediglich als Botin zum Zweck der Bekanntgabe des Verwaltungsakts gegenüber ihren Mitarbeitern einzusetzen. Dagegen spricht, dass im Adressfeld des Bescheids ausschließlich die Klägerin benannt war. Hätte der Beklagte den Verwaltungsakt tatsächlich an alle sich auf den betroffenen Betriebsgeländen befindliche Personen richten und ihn auch diesen gegenüber bekannt machen wollen, so wäre es zur Vermeidung von Missverständnissen erforderlich gewesen, den Verwaltungsakt auch im Adressfeld entsprechend zu adressieren.

#### **62**

Für den vorliegenden Fall bedeutet dies einerseits, dass die Absonderungsverpflichtung für die sich auf den Betriebsgeländen der betroffenen Betriebe befindlichen Personen für diese keine Rechtswirkung entfaltet hat. Die Klägerin als Bekanntgabeadressatin war andererseits rechtlich überhaupt nicht in der Lage, die angeordnete Quarantäneverpflichtung, die mit dem Verbot des Verlassens des Betriebsgeländes verbunden war (vgl. Nr. 1.2 Satz 1 des Bescheids vom 4.8.2020), gegenüber den von ihr betroffenen Personen durchzusetzen. Ein Festhalten der von der Anordnung betroffenen Mitarbeiter gegen deren Willen in den Unterkünften wäre von ihr in rechtlich zulässiger Weise nicht möglich gewesen. Ein Festhalten der Betroffenen gegen deren Willen hätte den Tatbestand der Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) erfüllt.

#### **63**

Nach alledem war die Anordnung der Absonderung der Mitarbeiter bereits formell rechtswidrig. Deshalb bedarf es keiner näheren Überprüfung mehr, ob die in Nr. 1.1 angeordnete Dauer der Quarantäne („bis auf weiteres“) sowie die Festlegung des Zeitpunkts der Beendigung („in Absprache mit dem Gesundheitsamt“) in materieller Hinsicht rechtmäßig war.

#### **64**

b) Die weiterhin streitgegenständliche Anordnung unter Nr. 1.2 Satz 1 des Bescheids vom 4.8.2020 erweist sich aus den gleichen Gründen wie die Absonderungsanordnung als rechtswidrig. Danach war es allen auf den unter Nr. 1.1 genannten Betrieben und dazugehörigen Unterkünften befindlichen Personen untersagt, das jeweilige Betriebsgelände ohne ausdrückliche Zustimmung des Gesundheitsamtes zu verlassen. Insoweit hat das Landratsamt zwar mit § 28 Abs. 1 IfSG die zutreffende Rechtsgrundlage herangezogen, da es sich auch bei dem angeordneten Verlassensverbot um eine Krankheitsbekämpfungs- und nicht um eine -verhütungsmaßnahme handelte. Allerdings stellt sich hier die gleiche Problematik wie bei der Quarantäneanordnung. Adressaten waren die krankheitsverdächtigen Personen, die sich auf den Betriebsgeländen aufhielten, während die Anordnung an die Klägerin adressiert war und dieser gegenüber bekannt gegeben wurde. Eine Bekanntgabe an die eigentlichen Inhaltsadressaten unterblieb, weshalb der Bescheid auch diesbezüglich formell rechtswidrig war. Insoweit kann vollumfänglich auf die obigen Ausführungen unter II. Nrn. 2. a) bb) Bezug genommen werden.

#### **65**

c) Die Anordnung der Stilllegung der Produktion des Betriebs der Klägerin bis zum Abschluss der Ermittlung des Infektionsherdes sowie der Erfüllung der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen in Nr. 1.4 des streitgegenständlichen Bescheids stützte sich auf die unzutreffende Rechtsgrundlage des § 16 Abs. 1 IfSG. Ein Austausch der Rechtsgrundlage kommt hier nicht in Betracht, da zwar die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG – hier die Feststellung Kranker – gegeben waren, die Behörde jedoch im Rahmen ihres Auswahlermessens keine ordnungsgemäßen Ermessenserwägungen angestellt hat. Deshalb ist die Stilllegungsverfügung nicht von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gedeckt.

#### **66**

Bei der Anordnung der Betriebsstilllegung hat sich das Landratsamt für eine sehr weitgehende, kumulativ durch die „Ermittlung des Infektionsherdes“ und die „Erfüllung der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Maßnahmen“ auflösend bedingte Betriebsstilllegung entschieden. Bezüglich dieser Entscheidung enthält der Bescheid jedoch keine belastbaren Ermessenserwägungen, weshalb nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Eilrechtsschutzverfahren ein Ermessensausfall vorgelegen habe (BayVGh, B.v. 20. 2820 – 20 CS 20.1877 – nicht veröffentlicht Rn. 19). Zur

Ermessensausübung bei der Anordnung der Betriebsstilllegung enthält der Bescheid vom 4.8.2020 lediglich zwei Aussagen. Es sei einerseits nötig gewesen, den Betrieb bis zum Abschluss der Ermittlungen bezüglich des Infektionsherdes stillzulegen, weil weniger einschneidende Maßnahmen aufgrund der hohen Infektionszahlen und des rasant ansteigenden Infektionsgeschehens, sowie der Tatsache, dass ein Kontakt der negativ getesteten Personen mit den Infizierten nicht vollständig habe ausgeschlossen werden können, nicht möglich gewesen sei. Andererseits wird ausgeführt, die Stilllegung der Produktion des Betriebes bis zur Abklärung des Infektionsgeschehens sei das einzig wirksame Mittel, um weitere Infektionen zu verhindern und die Verbreitung des Virus zu unterbinden. Aus dieser Begründung ist aus Sicht der entscheidenden Kammer jedenfalls ersichtlich, dass der Beklagte tatsächlich eine Ermessensentscheidung getroffen hat. Aus seiner Sicht lag offenbar eine Ermessensreduzierung auf Null vor, da er die angeordnete auflösend bedingte Betriebsstilllegung als das einzig mögliche geeignete Mittel zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung von SARS-Cov-2 angesehen hat. Der zur Entscheidung berufenen Kammer erscheint es daher zu weitgehend, von einem Ermessensausfall auszugehen. Gleichwohl liegt ein Ermessensfehler vor, und zwar in der Form einer Ermessensunterschreitung, denn das Landratsamt hat den konkreten Umfang des ihm zur Verfügung stehenden Handlungsspielraums nicht erkannt, weil es weitere zur Verfügung stehende Möglichkeiten – etwa die Stilllegung des Betriebs nur bis zur Grundreinigung der Produktionsstätten oder eine Stilllegung nur bis zur Ermittlung der Infektionsketten – nicht in seine Erwägungen zur Ermessensausübung einbezogen hat (vgl. zur Ermessensunterschreitung: Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, § 114 Rn. 62; Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 187; Schübel-Pfister in: Eyer mann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 17 jeweils m.w.N.). Die im Bescheid gegebene Begründung lässt nicht erkennen, dass der Beklagte andere, für die Klägerin weniger einschneidendere Maßnahmen im Hinblick auf ihre Geeignetheit tatsächlich geprüft und als weniger geeignet verworfen hat. In diesem Zusammenhang hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Eilrechtsschutzverfahren ausdrücklich ausgeführt, dass es unter Umständen denkbar gewesen wäre, als weniger belastende Maßnahme eine Betriebsstilllegung (zunächst) nur bis zur Grundreinigung und Desinfektion des Betriebes zu erlassen. Nach alledem hat der Beklagte das ihm eingeräumte Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt.

## 67

Ein Nachschieben von Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren ist zwar grundsätzlich möglich, wobei sich die Zulässigkeit des Nachschiebens nach dem materiellen Recht und dem Verwaltungsverfahrenrecht richtet. § 114 Satz 2 VwGO bestimmt darüber hinaus, unter welchen Voraussetzungen derart veränderte Ermessenserwägungen im Prozess zu berücksichtigen sind (BVerwG, U.v. 13.12.2011 – 1 C 14.10 – juris Rn. 11 = BVerwGE 141, 253; Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, § 114 Rn. 244). Neue Gründe für einen Verwaltungsakt dürfen nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht nur nachgeschoben werden, wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (stRspr. vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 -juris Rn. 32; BVerwG, U.v. 16.6.1997 – 3 C 22.96 – juris Rn. 19 jeweils m.w.N.).

## 68

Im vorliegenden Fall ist jedoch zu bedenken, dass die Klägerin die Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Anordnung im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO begehrt. Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist somit allein die Rechtswidrigkeit der durch Aufhebung am 11.8.2020 erledigten Nr. 1.4 des streitgegenständlichen Bescheids. Durch die Aufhebung wurde die Anordnung unwirksam, weshalb der Zeitpunkt der Erledigung des Verwaltungsakts und die zu diesem Zeitpunkt bestehende Sach- und Rechtslage maßgeblich sein muss. Die (rückwirkende) Nachbesserung oder sogar Nachholung einer materiell-rechtlich relevanten Begründung nach diesem Zeitpunkt wäre insoweit geradezu systemwidrig, weil nach dem Ende der äußeren und inneren Wirksamkeit des Verwaltungsakts Streitgegenstand und Sachlage durch die Behörde noch einseitig beeinflusst werden könnten. Ebenso wenig wie die Heilung eines Verfahrens- oder Formfehlers nach der Erledigung des Verwaltungsakts gemäß Art. 45 BayVwVfG in Betracht kommt, der einen wirksamen Verwaltungsakt voraussetzt, kann deshalb ein Nachschieben von Gründen nach dem Zeitpunkt der Erledigung – also dem 11.8.2020 – im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig sein (BayVGh, U.v. 10.7.2018 – 10 B 17.1996 – juris Rn. 34; Riese in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, 113 Rn. 153). Deshalb brauchte das Gericht nicht zu prüfen, ob seitens des Beklagten im Rahmen der Klageerwiderung vom

28.9.2020 oder später eine Heilung des Ermessensfehlers erfolgt ist. Ein Nachschieben von Gründen wäre somit allenfalls vor Eintritt des erledigenden Ereignisses am 11.8.2020 möglich gewesen.

## 69

Vor diesem Zeitpunkt hat sich das Landratsamt lediglich in seinem Schriftsatz vom 6.8.2020 im erstinstanzlichen Eilrechtsschutzverfahren (RN 14 S 20.1354) zur Betriebsstilllegung geäußert (vgl. Bl. 82 ff. der dortigen Gerichtsakte). Zur Begründung der getroffenen Entscheidung wurde darin im Wesentlichen ausgeführt, die Weiterführung des Betriebs bei parallel laufenden Desinfektionsmaßnahmen wäre nicht im selben Umfang erfolversprechend gewesen. Hierin kann kein den Ermessensausfall heilendes Nachschieben von Ermessenserwägungen gesehen werden; denn bei diesem Vorbringen handelt es sich nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen. Zum Nachschieben von Ermessenserwägungen hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bereits im zweitinstanzlichen Eilrechtsschutzverfahren ausgeführt, dass ein Nachschieben von Ermessenserwägungen genügend bestimmt geschehen müsse. Das Bestimmtheitserfordernis ergebe sich aus Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG und gelte als Ausprägung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG) auch für die Änderung eines Verwaltungsakts einschließlich seiner Begründung. Werde die Änderung erst in einem laufenden Verwaltungsprozess erklärt, so müsse die Behörde unmissverständlich deutlich machen, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handele, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst. Außerdem müsse deutlich werden, welche der bisherigen Erwägungen weiterhin aufrechterhalten und welche durch die neuen Erwägungen gegenstandslos werden. Andernfalls wäre dem Betroffenen keine sachgemäße Rechtsverteidigung möglich. Mit der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG wäre dies nicht zu vereinbaren (so BayVG, B.v. 20. 8.2020 – 20 CS 20.1877 – nicht veröffentlicht Rn. 22 unter Verweis auf BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – juris = BVerwGE 147, 81). Zwar hat der Beklagte im Schreiben vom 6.8.2020 nochmals eine ausführliche Begründung zur Betriebsstilllegung abgegeben. Allerdings betreffen die Ausführungen des Beklagten in diesem Schriftsatz lediglich die Notwendigkeit der Betriebsstilllegung, weshalb sie in erster Linie darauf gerichtet sind, deren Rechtmäßigkeit rückwirkend zu rechtfertigen. Insoweit handelt es sich ausschließlich um prozessuales Verteidigungsvorbringen und nicht um eine Änderung des Verwaltungsakts. Im Übrigen hat sich die Behörde auch in diesem Schreiben nicht hinreichend mit alternativen Maßnahmen auseinandergesetzt, die ein milderes, aber gleich geeignetes Mittel hätten sein können. Insoweit wäre etwa eine kürzere Betriebsstilllegung in Betracht gekommen – etwa bis zum Zeitpunkt einer vollständigen Desinfektion der Betriebsstätten oder bis zum Abschluss der Ermittlung der Infektionsketten. Derartige Möglichkeiten wurden jedoch nicht in Betracht gezogen und auf ihre Geeignetheit und Umsetzbarkeit hin überprüft.

## 70

Nach alledem war auch die Anordnung in Nr. 1.4 des Bescheids vom 4.8.2020 rechtswidrig.

## 71

III. Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 161 Abs. 2 Satz 1, 154 Abs. 1 VwGO.

## 72

1. Soweit die Verfahrensbeteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, entscheidet das Gericht nach § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstands über die Kosten des Verfahrens. Nach der gesetzlichen Wertung soll wegen der allein noch zu treffenden Kostenentscheidung keine erschöpfende Klärung der Sach- und Rechtslage mehr stattfinden. Billigem Ermessen entspricht es in der Regel, demjenigen Verfahrensbeteiligten die Verfahrenskosten aufzuerlegen, der das erledigende Ereignis aus eigenem Willensentschluss herbeigeführt hat oder der ohne das erledigende Ereignis bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage voraussichtlich unterlegen wäre (BVerwG, U.v. 3.4.2017 – 1 C 19.16 – juris Rn. 7). Insoweit gilt Folgendes:

## 73

a) Bezüglich der Nr. 1.2 Satz 2 des Bescheids vom 4.8.2020 wäre die Klage im Hinblick auf die Betriebe der Klägerin in ... sowie im S... voraussichtlich abzuweisen gewesen. Die genannte Anordnung enthält nach entsprechender Auslegung die Verpflichtung der Klägerin, sicherzustellen, dass die Betriebsgelände und die dazugehörigen Unterkünfte nicht von Personen betreten werden, die sich nicht bereits dort befinden. Ein derartiges Verbot kann von der Klägerin als Verfügungsberechtigter über die Betriebsgrundstücke auch durchgesetzt werden. Anders wäre dies jedoch bezüglich des Betretungsverbots für den Betrieb ... in E...

gewesen. Dieser Betrieb steht zwar in Geschäftsbeziehungen zur Klägerin, er besitzt jedoch eine eigene Rechtspersönlichkeit, was dazu führt, dass die Klägerin keine Verfügungsgewalt über die dortigen Grundstücke besitzt. Ein Betretungsverbot für das dortige Betriebsgelände hätte sie daher nicht durchsetzen können.

#### **74**

b) Die Nr. 1.3 des streitgegenständlichen Bescheids wäre voraussichtlich rechtswidrig gewesen. Auch insoweit besteht wiederum die Problematik des unzutreffenden Inhaltsadressaten. Die Betriebe wurden einer Beobachtung unterstellt und für deren Dauer wurden die sich auf dem Betriebsgelände und den dazugehörigen Unterkünften befindlichen Personen verpflichtet, die erforderlichen Untersuchungen und Entnahmen von Untersuchungsmaterial durch die Beauftragten des Gesundheitsamtes zu dulden und den Anordnungen des Gesundheitsamtes Folge zu leisten. Wie die Quarantäneanordnung hätte diese Anordnung unmittelbar gegenüber den von der Anordnung betroffenen Personen erfolgen müssen und nicht gegenüber der Klägerin (vgl. dazu oben II. 2. a) bb)).

#### **75**

c) Auch die Nr. 1.5 des streitgegenständlichen Bescheids war rechtswidrig. Danach war die Klägerin verpflichtet, die positiv getesteten Personen von den übrigen Personen räumlich zu trennen. Insoweit mag zwar zutreffen, dass die Klägerin faktisch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die vorhandenen Unterkünfte verteilte. Gleichwohl handelte es sich auch bei dieser Verpflichtung um eine solche, die nicht gegenüber der Klägerin hätte durchgesetzt werden können, da diese nicht berechtigt gewesen wäre, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegen deren Willen auf die Unterkünfte zu verteilen.

#### **76**

d) Gleiches gilt für die Nr. 1.6. Danach wurde gegenüber der Klägerin die Anordnung ausgesprochen, dass alle auf den Anwesen befindlichen Personen verpflichtet seien, den Beauftragten des Gesundheitsamtes zum Zweck der Befragung oder der Untersuchung den Zutritt zu ihren Räumlichkeiten zu gestatten und auf Verlangen Ihnen über alle in ihren Gesundheitszustand betreffenden Umstände Auskunft zu geben. Auch diese Verpflichtung war letztendlich eine höchstpersönliche Verpflichtung und konnte nur von den betroffenen Personen erfüllt werden, weshalb die Klägerin auch insoweit die falsche Anordnungsadressatin war.

#### **77**

2. Im Hinblick auf die erhobene Fortsetzungsfeststellungsklage folgt die Kostenentscheidung aus § 154 Abs. 1 VwGO. Danach trägt der unterliegende Teil die Kosten des Verfahrens.

#### **78**

3. Nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Kostenentscheidung (vgl. dazu: Olbertz in: Schoch/Schneider, VwGO, 43. EL August 2022, Vorb. § 154 Rn. 19), wären die Kosten nach § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO grundsätzlich entsprechend dem Anteil des Obsiegens und Unterliegens verhältnismäßig zu teilen. Das Gericht hat gemäß § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO allerdings von einer Kostenteilung abgesehen, da die Klägerin nur bezüglich der für erledigt erklärten Anordnung in Nr. 1.2 Satz 2 des streitgegenständlichen Bescheids unterlegen gewesen wäre und hier auch nur insoweit, als ihre Betriebe in ... und S... betroffen waren (vgl. oben III. 1.a)). Bei einer Gesamtbetrachtung betraf das Unterliegen daher nur einen geringen Teil, weshalb das Gericht die Kosten vollumfänglich dem Beklagten auferlegt hat.

#### **79**

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