VG Ansbach, Urteil v. 12.02.2026 – AN 18 K 20.02226

Titel:

Untersagung einer Messeveranstaltung während der COVID-19-Pandemie

Normenketten:

BayIfSMV § 25 S. 1
IfSG § 28
VwGO § 113 Abs. 1 S. 4

Leitsätze:

1. Die bloße Nennung einer unzutreffenden Rechtsgrundlage führt nicht per se zur Rechtswidrigkeit einer Maßnahme, solange die Voraussetzungen einer einschlägigen Rechtsgrundlage vollumfänglich vorliegen. (Rn. 45) (redaktioneller Leitsatz)
2. Nach der im Oktober 2020 maßgeblichen fachwissenschaftlichen Bewertung des RKI stellte die COVID-19-Pandemie sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene weiterhin eine ernsthafte und dynamische Gefahrenlage dar. (Rn. 52) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine damalige vollständige Untersagung einer Großveranstaltung erwies sich bei dynamisch steigenden Infektionszahlen und überregionalem Besucheraufkommen als verhältnismäßig. (Rn. 58 – 60) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Viehseuchenrecht, Tierkörperbeseitigung, Fortsetzungsfeststellungsklage, Wiederholungsgefahr, Amtshaftungsanspruch, Verhältnismäßigkeit, Ermessensausübung, Infektionsschutz, Schutzmaßnahmen, Präjudizinteresse, Großveranstaltung, Messe

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen eine Anordnung der Beklagten, mit welcher ihr die Veranstaltung der „…“ (im Folgenden …*) untersagt worden ist.

2
Die Klägerin führt die verfahrensgegenständliche Messe/Ausstellung …bereits seit Jahrzehnten durch. Es handelt sich dabei um eine Verbraucherausstellung, bei der mit stark regionalem Fokus verschiedenste Branchen Waren- und Dienstleistungen präsentieren. Im Laufe der Zeit fand eine Entwicklung statt, in der die Messe in spezifische Themenbereiche („Bauen & Wohnen“, „Wellness + Fitness“, „Haushalt“ etc.) aufgeteilt wurde. Zudem finden regelmäßig parallel zur eigentlichen … auch Sonderschauen statt sowie die Fachausstellungen „…“ und „… * …“, welche auch von den Besuchern der … besucht werden dürfen.

3
Die Siebte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (7. BayIfSMV) vom 1. Oktober 2020 (BayMBl. Nr. 562, BayRS 2126-1-11-G), die durch Verordnung vom 18. Oktober 2020 (BayMBl. Nr. 589) geändert wurde, enthält auszugsweise folgende Regelungen (gültig ab 19. Oktober 2020 bis 22. Oktober 2020):

§ 15

Tagungen, Kongresse und Messen

(1) 1Für Tagungen, Kongresse und vergleichbare Veranstaltungen, die beruflich oder dienstlich veranlasst sind, gilt § 5 Abs. 3. 2Für ein kulturelles Begleitprogramm gilt § 23 Abs. 2 Satz 1 bis 3 entsprechend. 3Bei Veranstaltungen mit zugewiesenen und gekennzeichneten Sitzplätzen können die Teilnehmergrenzen nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 überschritten werden, wenn nicht mehr als ein Besucher je 10 m^2 Veranstaltungsfläche zugelassen wird.

(2) Messen und Ausstellungen nach den §§ 64 und 65 der Gewerbeordnung sind nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

1. Der Veranstalter hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass grundsätzlich zwischen allen Teilnehmern, die nicht zu dem in § 2 Abs. 1 bezeichneten Personenkreis gehören, ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten werden kann.

2. In geschlossenen Räumen besteht Maskenpflicht; dies gilt nicht an Messeständen am Tisch, sofern der Mindestabstand nach Nr. 1 sicher eingehalten werden kann und der Aussteller die Kontaktdaten der Gesprächspartner separat erfasst.

3. In Außenbereichen besteht Maskenpflicht, wenn die Einhaltung des Mindestabstands nach Nr. 1 nicht jederzeit zu gewährleisten ist.

4. Der Veranstalter hat ein Schutz- und Hygienekonzept auf der Grundlage eines von den Staatsministerien für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie und für Gesundheit und Pflege bekannt gemachten Rahmenkonzepts auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorzulegen.

5. Für alle Aussteller, Besucher und Dienstleister auf dem Gelände erfolgt eine verpflichtende Registrierung nach Maßgabe von § 4 Abs. 1; es darf zur gleichen Zeit nicht mehr als ein Besucher je 10 m^2 Veranstaltungsfläche zugelassen werden.

4
Für gastronomische Angebote gilt § 13 und für ein kulturelles Begleitprogramm gilt § 23 Abs. 2 Satz 1 bis 3 entsprechend. 3Für Vortragsbereiche und Gesprächsforen gilt Abs. 1 entsprechend.

§ 25

Örtliche Maßnahmen und ergänzende Anordnungen

Weiter gehende Anordnungen der örtlich für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zuständigen Behörden bleiben unberührt. 2Die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden können, auch soweit in dieser Verordnung Schutzmaßnahmen oder Schutz- und Hygienekonzepte vorgeschrieben sind, im Einzelfall ergänzende Anordnungen erlassen, soweit es aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlich ist.

§ 25a

Regelungen bei örtlich erhöhter Infektionsgefahr

(1) Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege gibt täglich auf seiner Internetseite unter https://www.stmgp.bayern.de die Landkreise und kreisfreien Städte bekannt, in denen laut Feststellung des Robert Koch-Instituts oder des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit eine Zahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 von 35 pro 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen überschritten wird oder vor weniger als sechs Tagen noch überschritten worden ist. 2In diesen Landkreisen und kreisfreien Städten gilt ab dem Tag, der auf den Tag der erstmaligen Nennung folgt, bis zum Ablauf des Tages der letztmaligen Nennung Folgendes:

1. Es besteht Maskenpflicht auf von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde festzulegenden stark frequentierten öffentlichen Plätzen, auf den Begegnungs- und Verkehrsflächen einschließlich der Fahrstühle von öffentlichen Gebäuden sowie von Freizeiteinrichtungen nach § 11 Abs. 1, Kulturstätten nach § 23 Abs. 1 und sonstigen öffentlich zugänglichen Gebäuden, für die in dieser Verordnung keine besonderen Regelungen vorgesehen sind.

2. Abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 2 und § 21 Satz 1 Nr. 1 besteht Maskenpflicht auch am Platz in weiterführenden Schulen ab Jahrgangsstufe 5 und in Hochschulen; § 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchst. b und Nr. 3 bleibt unberührt.

3. Abweichend von § 5 Abs. 3 Nr. 3 und § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c besteht Maskenpflicht auch am Platz bei Tagungen und Kongressen nach § 15 Abs. 1 sowie in Theatern, Konzerthäusern, sonstigen Bühnen und Kinos nach § 23 Abs. 2 und 3 und für die Zuschauer bei sportlichen Veranstaltungen nach § 10.

4. Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum und der Teilnehmerkreis von Zusammenkünften in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken ist auf die Angehörigen von zwei Hausständen oder auf höchstens zehn Personen beschränkt; dies gilt auch mit Wirkung für weitere Regelungen dieser Verordnung, die auf § 2 Abs. 1 Bezug nehmen, wie insbesondere die Gastronomie.

5. Der Teilnehmerkreis an nach § 5 Abs. 2 zulässigen privaten Feiern (wie insbesondere Hochzeits- oder Geburtstagsfeiern oder ähnliche Feierlichkeiten) ist unabhängig vom Ort der Veranstaltung auf die Angehörigen von zwei Hausständen oder auf höchstens zehn Personen beschränkt.

6. Der Betrieb von gastronomischen Einrichtungen ist in der Zeit von 23 Uhr bis 6 Uhr untersagt (Sperrstunde); ausgenommen ist die Abgabe und Lieferung von mitnahmefähigen Speisen oder mitnahmefähigen nichtalkoholischen Getränken.

7. Die Abgabe von alkoholischen Getränken an Tankstellen und durch sonstige Verkaufsstellen und Lieferdienste ist in der Zeit von 23 Uhr bis 6 Uhr untersagt.

8. Der Konsum von Alkohol ist auf von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde festzulegenden stark frequentierten öffentlichen Plätzen in der Zeit von 23 Uhr bis 6 Uhr untersagt.

9. Es besteht Maskenpflicht auf den Begegnungs- und Verkehrsflächen der Arbeitsstätte, insbesondere in Fahrstühlen, Fluren, Kantinen und Eingängen; Gleiches gilt für den Arbeitsplatz, soweit der Mindestabstand von 1,5 m nicht zuverlässig eingehalten werden kann.

5
Die zuständige Kreisverwaltungsbehörde kann durch Allgemeinverfügung Ausnahmen von Regelungen nach Satz 2 anordnen, wenn die Neuinfektionen auf ein klar eingrenzbares Ausbruchsgeschehen zurückzuführen sind. 4Sie kann ferner in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen, soweit dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

6
(2) Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege gibt täglich auf seiner Internetseite unter https://www.stmgp.bayern.de die Landkreise und kreisfreien Städte bekannt, in denen laut Feststellung des Robert Koch-Instituts oder des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit eine Zahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 von 50 pro 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen überschritten wird oder vor weniger als sechs Tagen noch überschritten worden ist. 2In diesen Landkreisen und kreisfreien Städten gilt ab dem Tag, der auf den Tag der erstmaligen Nennung folgt, bis zum Ablauf des Tages der letztmaligen Nennung Folgendes:

1. Abweichend von § 18 Abs. 2 Satz 2 besteht Maskenpflicht auch am Platz an Schulen aller Jahrgangsstufen; § 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchst. b und Nr. 3 bleibt unberührt.

2. Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum und der Teilnehmerkreis von Zusammenkünften in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken ist auf die Angehörigen von zwei Hausständen oder auf höchstens fünf Personen beschränkt; dies gilt auch mit Wirkung für weitere Regelungen dieser Verordnung, die auf § 2 Abs. 1 Bezug nehmen, wie insbesondere die Gastronomie.

7
3. Der Teilnehmerkreis an nach § 5 Abs. 2 zulässigen privaten Feiern (wie insbesondere Hochzeits- oder Geburtstagsfeiern oder ähnliche Feierlichkeiten) ist unabhängig vom Ort der Veranstaltung auf die Angehörigen von zwei Hausständen oder auf höchstens fünf Personen beschränkt.

4. Die Untersagungen nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 bis 8 gelten für die Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr (Sperrstunde).

8
Abs. 1 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

9

Seitens der Klägerin wurde auch für das Jahr 2020 eine … organisiert, welche vom 24. Oktober 2020 bis 1. November 2020 täglich in der Zeit von 9:00 bis 18:00 Uhr im Messezentrum … stattfinden sollte. Mit Bescheid der Beklagten vom 13. Oktober 2020 ist die … im Messezentrum … als Ausstellung im Sinne des § 65 GewO festgesetzt worden. Mit Bescheid vom gleichen Tag wurden die Fachausstellungen „… …“ und „…“ ebenfalls als Ausstellung gemäß § 65 GewO festgesetzt. Für die Durchführung der Ausstellungen hat die Klägerin in Abstimmungen unter anderem mit der Beklagten auf Grundlage des von den Bayerischen Staatsministerien für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie sowie für Gesundheit und Pflege entwickelten Rahmenkonzepts für Infektionsschutz und Hygienemaßnahmen „Hygienekonzept Messen, Kongresse, Ausstellungen“ (BayMBl 2020 Nr. 419) ein eigenes Rahmen-Hygienekonzept für den Messeplatz … entwickelt. Am 16. Oktober 2020 wurden das Hygienekonzept und die Schutzvorkehrungen für die geplante … noch einmal einvernehmlich verfeinert. Die Klägerin bot dabei zusätzliche Schutzmaßnahmen an, so zum Beispiel die freiwillige Begrenzung der gleichzeitig anwesenden Besucher auf 8000, zusätzliche Ruhe- und Abstandsflächen in den Hallen, Maskenpflicht im Freigelände analog der jeweils aktuellen Regelung in den … Fußgängerzonen, mehr Personaleinsatz in operativen Bereichen unter anderem zu Überwachung des Hygienekonzepts und ein eingeschränkter Alkoholausschank.

10
Mit an einen der Geschäftsführer der Klägerin gerichteter E-Mail vom 20. Oktober 2020 untersagte die Beklagte der Klägerin die Durchführung der am 13. Oktober 2020 nach § 65 GewO festgesetzten … als Publikumsmesse. Zur Begründung wurde ausgeführt, diese Anordnung stütze sich auf § 25 Satz 1 der 7. BayIfSMV und richte sich auf die Zulassung von Endverbrauchern zu dieser Veranstaltung. Die Ausstellung sei als solche zwar nach § 15 Abs. 2 der 7. BayIfSMV zulässig, da die dort genannten Voraussetzungen erfüllt seien. Unter den Maßnahmen, die nach § 25a der 7. BayIfSMV geregelt seien, sei die Absage von Messen und Ausstellungen zwar nicht aufgeführt, allerdings könne die Kreisverwaltungsbehörde aufgrund der örtlichen Gegebenheiten weitergehende Anordnungen erlassen. Für die Stadt … sei am 20. Oktober 2020 gemäß § 25a Abs. 2 Satz 1 der 7. BayIfSMV festgestellt worden, dass der dort genannte Schwellenwert von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern überschritten worden sei und nach den dem Gesundheitsamt vorliegenden Befunden auch in den nächsten Tagen noch überschritten werde. Im Lichte dieser Entwicklung sei auch eine zeitliche Begrenzung der Veranstaltung, auf der eine Vielzahl von Ausstellern (ca. 650) mit einem großen Publikum (2019: 170.000 Besucher) zusammenkomme, nicht vertretbar, um die Übertragung des SARS-CoV-2-Virus zu verhüten. Die Erfahrungen des Gesundheitsamtes würden zeigen, dass viele Infektionsketten durch asymptomatische Personen beginnen würden. Selbst das bisher vorliegende Hygiene- und Schutzkonzept könne diese Gefahr nicht wesentlich abwehren, zumal bei der großen Anzahl von Personen und Begegnungen mit einer gewissen Quote an zuwiderhandeln Personen zu rechnen sei.

11
Mit am 22. Oktober 2020 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach eingegangenem Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom gleichen Tag hat die Klägerin „gegen die Anordnung der Beklagten, wonach die … nebst den zugehörigen Sonderschauen und Fachausstellungen im Messezentrum … untersagt worden ist“ Klage erhoben. Zur Begründung lässt sie im Wesentlichen vortragen, die streitgegenständliche Untersagung sei rechtswidrig und verletze sie in ihren Rechten. Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 der 7. BayIfSMV seien Messen und Ausstellungen nach den §§ 64 und 65 GewO unter den Voraussetzungen der Nrn. 1-5 zulässig. Unstreitig erfülle die Klägerin sämtliche Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 der 7. BayIfSMV. Entgegen der Ansicht der Beklagten könne auf die Befugnisnorm des § 25 der 7. BayIfSMV kein komplettes Verbot der … gestützt werden. Nach dieser Bestimmung könne man allenfalls über die anderen Regelungen hinausgehende Anordnungen erlassen, soweit diese aus infektionsschutzrechtlicher Sicht erforderlich seien. Der Kernbereich der Verordnung – hier der Zulässigkeitstatbestand des § 15 Abs. 2 der 7. BayIfSMV – könne hingegen nicht durch eine weitergehende bzw. ergänzende Einzelfallordnung im Sinne eines kompletten Verbots konterkariert werden. Vielmehr lasse § 25 der 7. BayIfSMV nur Modifikationen zu, nicht jedoch die Befugnis zur Aufhebung eines generellen Zulässigkeitstatbestandes durch Einzelfallanordnungen.

12
Selbst wenn die Befugnisnorm des § 25 Satz 1 der 7. BayIfSMV hier greifen würde, wäre die angeordnete komplette Untersagung der Durchführung der … unverhältnismäßig. Die Klägerin sei mit ihrem Hygiene- und Schutzkonzept und den zusätzlichen Maßnahmen hinsichtlich der Anforderungen der 7. BayIfSMV

bereits überobligatorisch in Vorleistung getreten. Sofern die Beklagte der Auffassung sei, dass das Hygiene- und Schutzkonzept nicht ausreichend gewesen sei, hätte sie mildere Mittel als ein Verbot in Erwägung ziehen müssen, zum Beispiel eine weitere Begrenzung der Besucherzahl. Dies sei jedoch nicht geschehen.

13
Am 19. Oktober 2020 habe die Klägerin durch die Presse erfahren, dass der Ministerpräsident wegen der aktuellen Corona-Lage die Absage der … fordern würde. Bereits unmittelbar vor dieser Pressemeldung habe die Klägerin auch aus dem Umfeld des Oberbürgermeisters der Beklagten in einem Telefonat die informelle Mitteilung bekommen, wonach die Beklagte – wohl auf „Weisung“ der Staatskanzlei – entschieden habe, die … tatsächlich abzusagen. Gegenüber dem Bayerischen Rundfunk habe der Oberbürgermeister der Beklagten in einem Fernsehinterview am 19. Oktober 2020 erläutert, dass wegen der aktuellen Corona-Lage eine Absage der Messe unumgänglich sei. Die Klägerin sei von dieser Entwicklung überrascht gewesen, schließlich habe es noch am 16. Oktober 2020 keinerlei Zweifel am Hygienekonzept und damit an der Durchführung der … gegeben. Die Absage sei für die Klägerin daher völlig unvermittelt gekommen.

14
In Anbetracht der in der E-Mail der Beklagten vom 20. Oktober 2020 enthaltenen Begründung für das Verbot der Messe seien folgende Gesichtspunkte außerdem richtigzustellen:

- Aufgrund des vorliegenden Hygiene- und Schutzkonzepts wären vorliegend alle Anforderungen des § 25a der 7. BayIfSMV eingehalten worden, selbst für den Fall der Überschreitung des Schwellenwertes von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern.

- Die Bezugnahme in der E-Mail auf die Besucherzahl aus dem letzten Jahr (170.000 Besucher) erwecke den falschen Eindruck, als würden sich unkontrolliert Menschenmassen im Messezentrum aufhalten können. Die Klägerin habe die Anzahl der gleichzeitig anwesenden Besucher jedoch freiwillig auf 8000 begrenzt. Bei Ausstellungsflächen von 120.000 m² wäre dies pro Besucher eine „freie“ Fläche von 15 m². Ausreichende Abstände der Besucher zueinander seien dadurch garantiert; derartige Freiräume gebe es in den Fußgängerzonen im Stadtgebiet der Beklagten nicht.

- Es sei beabsichtigt gewesen, den Alkoholausschank einzuschränken, wobei bei den Öffnungszeiten der Messe ohnehin kein Konflikt mit den Sperrstundenregelungen des § 25 der 7. BayIfSMV zu befürchten gewesen wäre.

- Bei der … sah das Ticketsystem vor, dass alle Besucher vollständig und zeitgenau registriert werden sollten. Insofern sei im Gegensatz zum Publikumsverkehr in der Einkaufs straße im Stadtgebiet der Beklagten eine Nachverfolgung von Kontaktpersonen weitaus besser zu gewährleisten.

- Nach der aktuellen Regelung nach § 15 Abs. 2 der 7. BayIfSMV sei die … generell zulässig. Es werde vom Gesundheitsamt der Beklagten ausdrücklich zugestanden, dass die Klägerin als Veranstalterin die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen allesamt erfüllt habe.

15
Für die Klägerin sei das Verbot der … aus den dargelegten Gründen nicht nachvollziehbar, zumal das Verbot schon am 19. Oktober 2020 beschlossen worden sei, also zu einem Zeitpunkt, als eine Überschreitung des Schwellenwertes von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner im Stadtgebiet der Beklagten noch gar nicht feststehen konnte.

16
Nachdem der Zeitraum, in dem die von der Klägerin geplante Ausstellung durchgeführt werden sollte, inzwischen verstrichen sei, werde die Klage nunmehr als Fortsetzungsfeststellungsklage fortgeführt. Die Klägerin habe auch ein besonderes Interesse an der begehrten gerichtlichen Feststellung. Zum einen liege hier eine Wiederholungsgefahr vor. Der Geschäftszweck der Klägerin sei ausnahmslos die Konzeption und Durchführung von Messen, Kongressen und vergleichbaren Events. Die Klägerin plane auch für Folgejahre vergleichbare Ausstellungen. Darüber hinaus beabsichtige die Klägerin, wegen der rechtlichen Untersagung der Durchführung der … Schadensersatzansprüche gegen die Beklagte geltend zu machen. Zivilrechtlich stehe der Klägerin dem Grunde nach ein Anspruch aus § 839 BGB i.V.m Art. 34 GG aufgrund der rechtlichen Untersagung der Ausstellung zu. Insbesondere habe die Beklagte durch die Untersagung eine Drittschutz vermittelnde Norm verletzt (§ 15 Abs. 2 Satz 1 7. BayIfSMV i.V.m. § 65 GewO i.V.m. dem

abgestimmten Schutz- und Hygienekonzept: Anspruch auf Durchführung der Ausstellung). Die Beklagte habe die rechtswidrige Untersagung auch zu verantworten. Noch am 15. Oktober 2020 hätten die Beteiligten bekräftigt, dass die Ausstellung stattfinden solle. Zu diesem Zeitpunkt hätten sich für die Messe bereits mehr als 600 Aussteller angemeldet, die sich – wie auch die Klägerin – darauf eingerichtet hätten, dass die Ausstellung durchgeführt werden könne. Der Klägerin sei durch die schuldhafte Amtspflichtverletzung der Beklagten auch ein erheblicher Schaden entstanden. Als die Klägerin von der Absage der Ausstellung erfahren habe, seien die Vorbereitungsarbeiten bereits in vollem Gange und die Verträge mit ca. 600 Ausstellern bereits allesamt geschlossen gewesen. Die Klägerin habe für das Jahr 2019 für die Abhaltung der … Standmieten in Höhe von insgesamt 2.971.884,20 EUR vereinnahmt. Für das Jahr 2020 sei angesichts der Pandemie lediglich mit Einnahmen in Höhe von rund 2 Millionen kalkuliert worden. Nach der Absage der Veranstaltung habe die Klägerin den Ausstellern die Hälfte der jeweiligen Standmieten erstatten müssen. Die Absage der … bedeute für die Klägerin damit alleine wegen entgangener Standmieten einen Verlust von ca. 1 Million EUR. Des Weiteren seien der Klägerin Eintrittsgelder der Besucher entgangen. Für das Jahr 2020 sei angenommen worden, dass sich infolge der Pandemie und des erarbeiteten Hygiene-Schutzkonzeptes das Besucheraufkommen deutlich reduziere, sodass mit etwa 2/3 der Vorjahreseinnahmen kalkuliert worden sei (2019: 1.200.780,37 EUR). Der Amtshaftungsanspruch der Klägerin scheitere auch nicht an § 839 Abs. 3 BGB. Insbesondere hätte der Schaden nicht durch einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz abgewendet werden können, da die Absage der Ausstellungen bereits am 19. Oktober 2020 publik geworden sei. Damit sei die Veranstaltung faktisch erledigt gewesen und habe nicht mehr gerettet werden können. Der in Aussicht genommene Amtshaftungsprozess habe nach alledem hinreichend Aussicht auf Erfolg, was für die Annahme des Feststellungsinteresses genüge.

17
Nachdem die Klägerin ursprünglich die Aufhebung der von der Beklagten angeordneten Untersagung der Durchführung der … begehrte, beantragte sie mit Schriftsatz vom 23. Dezember 2020:

18
Es wird festgestellt, dass die von der Beklagten angeordnete Untersagung der Durchführung der „…“ in der Zeit vom 24. Oktober 2020 bis 1. November 2020 rechtswidrig war.

19
Die Beklagte beantragt mit Schriftsatz vom 16. Dezember 2020,

die Klage abzuweisen.

20
Die Anordnung der Beklagten vom 20. Oktober 2020 sei rechtmäßig.

21
Die Tage im Oktober 2020, in denen die Entscheidung über die Absage der Ausstellung gefallen sei, seien von einer dynamischen Entwicklung des Infektionsgeschehens betreffend das SARS-CoV-2-Virus geprägt gewesen. Die Beklagte habe sich mit der Situation konfrontiert gesehen, auf der einen Seite die wirtschaftlichen Interessen der Klägerin sowie der Aussteller angemessen wahren zu wollen, auf der anderen Seite aber eine Pandemie in noch nie da gewesenem Ausmaß handhaben zu müssen. Die Infektionszahlen seien damals täglich gestiegen und hätten ein flexibles und situationsgerechtes Vorgehen erfordert.

22
Das Gesundheitsamt der Beklagten habe damals mit einem internen Erfassungssystem (sog. COVID-Contact-Management) gearbeitet, in das die aktuellen Infektionszahlen im Stadtgebiet Nürnberg noch vor der eigentlichen Übertragung an das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit bzw. das Robert-Koch-Institut (RKI) eingespeist worden seien. Das System habe insofern als eine Art „Frühwarnsystem“ fungiert, mittels dessen das Gesundheitsamt den langfristigen Trend der sich entwickelnden Infektionszahlen habe beobachten und bewerten können. So habe der stadtinterne Inzidenzwert am 16. Oktober 2020 bereits bei 51,89 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner innerhalb der letzten 7 Tage gelegen, während das RKI für das Stadtgebiet … lediglich einen Wert von 48,42 ausgewiesen habe. Der Einsatz dieses Systems erkläre die für die Klägerin möglicherweise nicht nachvollziehbare Auffälligkeit, warum das Verbot der Veranstaltung bereits am 19. Oktober 2020

beschlossen worden sei, obwohl der Inzidenzwert des RKI im Stadtgebiet … erst am 20. Oktober 2020 bei über 50 gelegen habe. Der Inzidenzwert sei seitdem mehr oder minder kontinuierlich angestiegen.

23
Unzutreffend sei, dass die Klägerin von der Untersagung überrascht worden sei. Bevor die Untersagung ergangen sei, habe der Oberbürgermeister der Beklagten am 19. Oktober 2020 telefonisch Kontakt mit einem der beiden Geschäftsführer der Klägerin aufgenommen. Der Geschäftsführer sei darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass ein Verbot der … geplant war; von der „…“ und der „…“ sei im Telefonat jedoch nicht die Rede gewesen. Erst nach diesem persönlichen Gespräch habe sich die Beklagte an die Öffentlichkeit gewandt, indem der Oberbürgermeister das bereits in der Klagebegründung angesprochene Interview gegeben habe. Überdies sei auch im Festsetzungsbescheid der … ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass es im Falle einer Verschärfung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie zu einem Verbot der Veranstaltung kommen könne. Auch sei wie im Telefonat angekündigt lediglich die … und diese auch nur als Publikumsmesse untersagt worden, nicht aber die dazugehörigen Fachausstellungen „…“ und „…“. Diese beiden Ausstellungen hätten insofern stattfinden dürfen. Eine Durchführung der … als reine Fachmesse oder ein Onlineauftritt der angemeldeten Aussteller wäre ebenfalls erlaubt gewesen. Von dieser Möglichkeit habe die Klägerin jedoch keinen Gebrauch gemacht.

24
Aufgrund der Änderung der 7. BayIfSMV am 22. Oktober 2020, die eine Beschränkung der Teilnehmerzahl bei Ausstellungen auf maximal 50 vorsah, falls in der betreffenden Stadt der Sieben-Tage-Inzidenzwert von 100 Neuinfektionen überschritten worden sei, wäre für die letzten Tage der … – da der Inzidenzwert für die Stadt … am 28.10.2020 bei 118,45 lag – nur noch die gleichzeitige Teilnahme von 50 Personen zulässig gewesen. Dies hätte zwar kein völliges Verbot der Veranstaltung bedeutet, aber dennoch eine empfindliche Einschränkung, die den wirtschaftlichen Nutzen der Ausstellung spürbar beeinträchtigt hätte.

25
Entgegen der Ansicht der Klägerin könne § 25 Satz 1 der 7. BayIfSMV i.V.m §§ 32 S.1, 28 Abs. 1 Satz 2 a.F., Abs. 3, 16 Abs. 8 IfSG sehr wohl als taugliche Befugnisnorm für ein komplettes Verbot herangezogen werden. Es handele sich hier um eine Generalklausel, die es den zuständigen Behörden ermöglichen solle, flexibel auf Konstellationen reagieren zu können, die vom Regelfall, den der Verordnungsgeber bedacht habe, abweichen würden. Der Sinn von gefahrenabwehrenden Generalklauseln bestehe gerade darin, auf kaum bzw. schwer vorhersehbare – in diesem Sinne atypische, weil nicht abschließend in typisierenden Standardbefugnissen abbildbare – Gefahrenlagen reagieren zu können. Die Entscheidung, die … vollständig zu untersagen, sei auch ermessensfehlerfrei, mithin verhältnismäßig. Die … ziehe in der Regel eine Vielzahl von Interessierten an. Auch wenn angesichts der Pandemie grundsätzlich mit einem geringeren Besucherandrang zu rechnen gewesen sei und das überarbeitete Hygienekonzept die Zahl der gleichzeitig anwesenden Besucher auf 8.000 begrenzt hätte, hätte die Zusammenkunft einer so großen Anzahl von Personen dennoch eine konkrete Gefahr großflächiger Übertragung dargestellt. Der Besucherkreis hätte sich erwartungsgemäß aus Menschen aus verschiedenen Teilen Bayerns bzw. sogar Deutschlands zusammengesetzt. Dadurch wären Menschen aus sogenannten Hotspot-Regionen möglicherweise auf Menschen aus Gegenden getroffen, in denen sich das Infektionsgeschehen noch in gemäßigten Bahnen bewegt habe. Es habe also die Gefahr bestanden, einen neuen Infektionsherd zu schaffen. Eine Ausstellung sei außerdem auf den persönlichen Austausch zwischen den Ausstellern und den Besuchern angelegt. Die dargebotenen Waren sollen ausführlich präsentiert und möglicherweise auch getestet werden. Eine gewisse körperliche Nähe zwischen den Ausstellern und einer Vielzahl an Besuchern sei unausweichlich. Wären auch nur einige wenige Besucher oder Aussteller mit dem Corona-Virus infiziert gewesen, hätte dadurch die Gefahr einer ungehinderten Verbreitung bestanden. Neben diesen Gefahren für die öffentliche Gesundheit hätten die Interessen der Klägerin geringer gewogen. Denn wie bereits erläutert habe die Möglichkeit der Durchführung der … als reine Fachmesse sowie als Onlineveranstaltung ohne kulinarische Elemente bestanden. Außerdem hätten auch die „…“ und „…“ wie geplant stattfinden können.

26
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakte Bezug genommen; hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf die Niederschrift verwiesen.

Entscheidungsgründe

27

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig (dazu 1.), aber unbegründet (dazu 2.).

28
1. Die als Anfechtungsklage am 22. Oktober 2020 erhobene Klage konnte in zulässiger Weise als Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO fortgeführt werden, weil sich die mit E-Mail vom 20. Oktober 2020 ausgesprochene Untersagungsanordnung der Beklagten mit Ablauf des geplanten Veranstaltungszeitraums der … (24. Oktober bis 1. November 2020) nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG durch Zeitablauf erledigt hat.

29
Darüber hinaus besteht auch ein berechtigtes Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Klägerin. Ein solches Interesse ist grundsätzlich immer dann anzunehmen, wenn nach verständiger Würdigung der Umstände ein schutzwürdiges Anliegen rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art vorliegt (vgl. BVerwG, U.v. 12.9.1989 – 1 C 40.88 – juris Rn. 10; BVerwG, B.v. 11.11.2009 – 6 B 22.09 – juris Rn. 4). Nach gefestigter Rechtsprechung kann sich dieses insbesondere aus einer konkreten Wiederholungsgefahr, einem Rehabilitierungsinteresse, einer erheblichen Beeinträchtigung von Grundrechten oder aus der Bedeutung der begehrten Feststellung für einen möglichen Schadensersatzanspruch ergeben. Voraussetzung ist dabei, dass die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die rechtliche oder tatsächliche Situation der Klägerin zu verbessern (vgl. BVerwG, U.v. 17.11.2016 – 2 C 27.15 – juris Rn. 3; BVerwG, 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).

30
Ob im konkreten Fall eine Wiederholungsgefahr anzunehmen ist – wie von Klägerseite geltend gemacht – ist zwar zweifelhaft. Denn derzeit ist schon kein neuerlicher Eintritt einer Pandemielage absehbar und erst recht nicht in näherer Zukunft (vgl. BayVGH, B.v. 22.11.2024 – 20 B 24.15 – juris Rn. 11). Dies kann jedoch offenbleiben. Denn jedenfalls kommt der begehrten Feststellung eine präjudizielle Bedeutung für ein mögliches Schadensersatzverfahren zu.

31
Ein berechtigtes Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist gegeben, wenn die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit für die Durchsetzung von Amtshaftungsansprüchen (Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB), nach Maßgabe des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs oder sonstigen Schadensersatz- bzw. Entschädigungsansprüchen von Bedeutung ist. Voraussetzung ist, dass die Klägerseite tatsächlich beabsichtigt, einen entsprechenden Schadensersatzprozess zu führen, und dieses Vorhaben nicht von vornherein aussichtslos erscheint (BVerwG, U.v. 14.1.1980 – 7 C 92.79 – juris Rn. 9 ff). Zudem muss die Fortsetzungsfeststellungsklage darauf gerichtet sein, die Position der Klägerseite in einem späteren Verfahren vor den Zivilgerichten zu verbessern (BVerwG, U.v. 10.12.2013 – 8 C 5.12 – juris Rn. 28).

32
Hierfür hat die Klägerseite substantiiert darzulegen, welcher Schaden entstanden ist und gegebenenfalls in welcher Höhe (OVG NRW, B.v. 23.1.2003 – 13 A 4859/00 – juris Rn. 16). Ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung besteht jedoch nur, wenn die beabsichtigte zivilgerichtliche Klage hinreichende Erfolgsaussichten hat und nicht offensichtlich aussichtslos ist (BVerwG, U.v. 30.6.2004 – 4 C 1.03 – juris Rn. 21).

33
An einem besonderen Rechtsschutzbedürfnis 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 überprüfen muss (BVerwG, U.v. 20.1.1989 – 8 C 30.87 – juris Rn. 9).

34
Im vorliegenden Fall sind diese besonderen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage erfüllt.

35
Gegen die Untersagung in der E-Mail vom 20. Oktober 2020 hat die Klägerin am 22. Oktober 2020 fristgemäß Anfechtungsklage erhoben. Erst mit Ablauf des 1. November 2020 – also nach Klageerhebung –

hat sich die angegriffene Untersagungsverfügung durch Zeitablauf erledigt. Deshalb muss sich die Klägerin für die Klärung der Rechtmäßigkeit der noch streitigen Anordnungen nicht auf die Zivilgerichte verweisen lassen.

36
Nach dem Vortrag der Klägerin hat das Gericht auch keine Zweifel daran, dass die Klägerin – jedenfalls wenn zwischen den Beteiligten keine außergerichtliche Einigung erzielt werden kann – einen Schadensersatzprozess gegen die Beklagte ernsthaft anstrebt. Jedenfalls hat die Klägerin ihre ernsthafte Absicht während des Verfahrens mehrfach sowohl schriftsätzlich als auch in der mündlichen Verhandlung bekundet. Zur Höhe des Schadens, der ihr durch die aufgrund der Untersagung bedingten Absage der … entstanden sein soll, hat die Klägerin mit Schriftsatz vom 23. Dezember 2023 hinreichend substantiierte Angaben gemacht.

37
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; BVerwG, U.v. 10.12.2013 – 8 C 5.12 – juris Rn. 29; BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – juris Rn. 44 m.w.N.). Dabei dürfen die Verwaltungsgerichte die Erfolgsaussichten des Haftungsprozesses nicht umfassend prüfen und das Ergebnis des vor den Zivilgerichten zu führenden Prozesses vorwegnehmen.

38
Vorliegend erscheint das Bestehen eines Amtshaftungsanspruchs gemäß § 839 BGB, Art. 34 GG nicht offensichtlich aussichtslos.

39
Grundsätzlich besteht gegenüber Dritten die Amtspflicht, diese nicht durch rechtswidrige Anordnungen zu beeinträchtigen; denn staatliche Behörden sind zum rechtmäßigen Handeln verpflichtet. Diese Pflicht wäre verletzt, wenn sich die angegriffene Anordnung als rechtswidrig erweisen würde.

40
Auch vermag vorliegend der Umstand, dass die Klägerin neben der erhobenen Anfechtungsklage gegen die Untersagung der Veranstaltung keinen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO gestellt hat, nicht offensichtlich zum Ausschluss eines etwaigen Schadensersatzanspruchs führen. Zwar kann das schuldhafte Unterlassen, einen Antrag auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung oder auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu stellen, nach § 839 Abs. 3 BGB zum Verlust des Amtshaftungsanspruchs führen. Jedoch kann die Ersatzpflicht nach § 839 Abs. 3 BGB nur verneint werden, wenn die Einlegung eines gebotenen Rechtsmittels den Eintritt des Schadens verhindert hätte, wobei der Schädiger für die Kausalität zwischen der Nichteinlegung des Rechtsmittels und dem Schadenseintritt beweispflichtig ist (vgl. BGH, U.v. 9.10.2003 – III ZR 342/02 – juris Rn. 15; OVG NRW, U.v. 18.11.2020 – 3 A 1194/18 – juris Rn. 248).

41
Hier kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes selbst im Erfolgsfall den Eintritt eines Schadens vollständig verhindert hätte. Maßgeblich ist insoweit, dass bereits einen Tag vor Erlass der schriftlichen Untersagungsverfügung in der Presse berichtet wurde, dass die … aufgrund der steigenden Corona-Infektionszahlen abgesagt werde. In der Berichterstattung wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass angesichts von rund 10.000 zu erwartenden Besuchern eine erhebliche Gesundheitsgefährdung bestehe. Vor diesem Hintergrund erscheint es fernliegend, dass die Veranstaltung selbst im Falle einer gerichtlichen Anordnung der aufschiebenden Wirkung wie geplant hätte durchgeführt werden können. Die öffentliche Berichterstattung hätte vielmehr erhebliche Auswirkungen auf das Verhalten potenzieller Besucher gehabt. Es ist davon auszugehen, dass ein nicht unerheblicher Teil der angesprochenen Verkehrskreise aus Sorge um die eigene Gesundheit von einem Besuch Abstand genommen hätte. Hinzu kommt, dass die behördliche Einschätzung einer erheblichen Gefahrenlage – die sich gerade im Erlass der Untersagungsverfügung manifestiert – das Vertrauen der Öffentlichkeit zusätzlich beeinträchtigt hätte. Für die Besucher hätte sich der Eindruck aufgedrängt, dass selbst die zuständige Behörde die Durchführung der Veranstaltung als nicht vertretbar ansieht.

42
Insgesamt ist daher nicht ersichtlich, dass vorläufiger Rechtsschutz geeignet gewesen wäre, den geltend gemachten Schaden vollständig abzuwenden.

43
2. Die Klage ist jedoch unbegründet. Die mit E-Mail vom 20. Oktober 2020 angeordnete Untersagung der Veranstaltung war rechtmäßig. Sie beruhte auf einer tauglichen Rechtsgrundlage (dazu 2.1) und war auch formell (dazu 2.2) und materiell rechtmäßig (dazu 2.3), so dass es an einer Rechtswidrigkeit fehlt und die Klägerin daher nicht in eigenen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 VwGO).

44
2.1 Maßgebliche Rechtsgrundlage war vorliegend § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG und nicht der von der Beklagten in der streitgegenständlichen E-Mail angeführte § 25 Satz 1 der 7. BayIfSMV. Anders als die Beklagte in dieser E-Mail hierzu ausführt, regelt § 25 Satz 1 der 7. BayIfSMV eben nicht, dass die Kreisverwaltungsbehörde weiter gehende Anordnungen aufgrund der örtlichen Gegebenheiten erlassen kann. Sie legt vielmehr nur fest, dass solche Anordnungen „unberührt“ bleiben, d.h. sie betrifft lediglich das Konkurrenzverhältnis zwischen Anordnungen auf Grundlage der Verordnung einerseits und weiter gehenden Anordnungen (ggf. auch auf anderer Grundlage) andererseits. Mithin enthält § 25 Satz 1 der 7. BayIfSMV selbst keine Befugnis für entsprechende Maßnahmen, sondern setzt eine solche voraus. Im Ergebnis Gleiches gilt auch für den von der Beklagten in der E-Mail ebenfalls noch erwähnten § 25a der 7. BayIfSMV. Dieser beinhaltet bei Vorliegen bestimmter 7-Tages-Inzidenzwerte die Rechtsfolgen selbst, ohne dass es hierfür einer Anordnung bedürfte, d.h. er vermittelt ebenfalls keine Befugnisse für die zuständige Behörde.

45
Allerdings führt die bloße Nennung einer unzutreffenden Rechtsgrundlage nicht per se zur Rechtswidrigkeit einer Maßnahme, solange die Voraussetzungen einer einschlägigen Rechtsgrundlage vollumfänglich vorliegen, wie es hier nach Überzeugung des Gerichts der Fall war. Das Gericht ist nämlich im Rahmen seiner Prüfung nicht an die von der Behörde angeführte Rechtsgrundlage gebunden. Vielmehr hat es hierbei alle einschlägigen Vorschriften zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob sie seitens der Behörde angeführt wurden oder nicht. Die Heranziehung anderer als im angefochtenen Bescheid genannter Normen ist dem Gericht nur insoweit verwehrt, als die anderweitige rechtliche Begründung zu einer Wesensveränderung des angefochtenen Bescheides führen würde (BVerwG, U.v. 21.11.1989 – 9 C 28/89 – juris Rn. 12). Dies gilt grundsätzlich auch für Ermessensverwaltungsakte – wie den vorliegenden –, wenn die Normen demselben Zweck dienen und die Ermessenserwägungen den Bescheid auch nach der zutreffenden Vorschrift tragen (OVG NRW, B.v. 9.9.2013 – 1 B 748/13 – juris Rn. 24).

46
Vorliegend einschlägig ist der allgemeine Tatbestand des § 28 Abs. 1 Satz 1, 2IfSG als Grundlage für weitergehende Anordnungen i.S.d. § 25 Satz 1 BayIfSMV. Dies erkennt auch die Beklagte, indem sie im Rahmen ihrer Klageerwiderung neben § 25 Satz 1 BayIfSMV auch den Bezug zu § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG mitzitiert. Vor diesem Hintergrund ist eher davon auszugehen, dass es sich bei der Benennung der Rechtsgrundlage in der streitgegenständlichen E-Mail um eine bloße Ungenauigkeit handelte, zumal § 25 Satz 1 BayIfSMV keine eigenen Tatbestandsvoraussetzungen beschreibt. Unabhängig davon sind die dem § 25 Satz 1 BayIfSMV unterstellte Zweckrichtung (nämlich Schutz der Gesundheit der Bevölkerung vor Infektionsgefahren) und die hierfür relevanten Ermessenserwägungen identisch, so dass die Untersagung ohne Weiteres auf § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG gestützt werden durfte und auf dieser Grundlage auch formell und materiell rechtmäßig war.

47
2.2 Formelle Mängel sind vorliegend weder geltend gemacht noch sind solche für das Gericht ersichtlich. Auch wenn die Klägerin die Entscheidung als für sie überraschend beschreibt, liegt jedenfalls kein Anhörungsmangel gemäß Art. 28 BayVwVfG vor. Dabei kann dahinstehen, ob es hier im Rahmen des typischerweise auf schnelles Eingreifen angewiesenen Infektionsschutzrechtes überhaupt nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG einer Anhörung bedurft hätte, da jedenfalls in dem am Vortag zur streitgegenständlichen Untersagung geführten Telefonat eine solche gesehen werden kann. Eine taugliche Anhörung ist bereits dann gegeben, wenn dem von dem Verwaltungsakt Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird. Dies muss nicht notwendig schriftlich stattfinden, sondern kann auch im Rahmen eines Telefonats

erfolgen. Da die Klägerin durch ihren Geschäftsführer mit dem Anruf des Oberbürgermeisters Kenntnis von der Untersagung bedingt durch die Entwicklung der Pandemielage erhalten hatte, hatte sie ab diesem Zeitpunkt Gelegenheit, sich hierzu zu äußern. Selbst wenn man dieses Telefonat nicht als Anhörung, sondern bereits als mündliche Untersagung und die E-Mail als Bestätigung entsprechend Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG qualifizieren mag, wäre der Mangel zwischenzeitlich ohnehin geheilt, da eine Anhörung nach Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BayVwVfG noch bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden kann und die Klägerin spätestens mit der am 20. Oktober 2020 ergangenen streitgegenständlichen E-Mail in die Lage versetzt war, hiergegen vorzutragen, was sie schließlich auch mit ihrer bereits am 22. Oktober 2020, und damit noch vor Erledigung der Untersagung durch Zeitablauf, eingereichten Klage getan hat.

48
Schließlich kann das Gericht in der Nennung der unzutreffenden Rechtsgrundlage auch keinen Begründungsmangel i.S.d. Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG sehen. Nach Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG sind schriftliche oder elektronische Verwaltungsakte nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht zu begründen. Diese Vorgabe soll allerdings nur die Existenz einer Begründung als solches sicherstellen. Sie schützt hingegen nicht vor einer inhaltlich falschen Begründung; dies ist vielmehr eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit (s. dazu sogleich). Unabhängig davon besteht auch hier die Heilungsmöglichkeit durch Nachholung der Verfahrenshandlung bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und insoweit ist festzustellen, dass die Beklagte jedenfalls in ihrer Klageerwiderung vom 16. Dezember 2020 klargestellt hat, dass § 25 Satz 1 7. BayIfSMV i.V.m. den einschlägigen Normen des IfSG taugliche Befugnisnorm war.

49
2.3 Die streitgegenständliche Untersagung war schließlich auch materiell rechtmäßig. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG kann die Behörde unter anderem dann, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen anordnen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, und unter diesen Voraussetzungen insbesondere nach Satz 2 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten.

50
Die tatbestandlichen Voraussetzungen lagen vor (dazu 2.3.1); die Ermessensausübung war fehlerfrei (dazu 2.3.2).

51
2.3.1 Die tatbestandlichen Voraussetzungen waren vorliegend aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt noch bestehenden Pandemielage mit SARS-CoV-2 erfüllt. Bei dem Virus SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG, der nachweislich zu der Lungenkrankheit COVID-19 und damit zu einer übertragbaren Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 3 IfSG führen kann.

52
Nach der im Oktober 2020 maßgeblichen fachwissenschaftlichen Bewertung des RKI – an welcher sich auch die Beklagte bei der Bewertung der Infektionslage orientierte und auf deren veröffentlichte Fallzahlen sie im Verfahren wiederholt Bezug genommen hat – stellte die COVID-19-Pandemie sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene weiterhin eine ernsthafte und dynamische Gefahrenlage dar. Das RKI bewertete das Risiko für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland in dem hier relevanten Zeitraum unverändert als hoch; für besonders vulnerable Personengruppen wurde die Gefährdung sogar als sehr hoch eingeschätzt. Vor diesem Hintergrund erachtete das Institut umfassende und konsequente Maßnahmen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene weiterhin als erforderlich, um die gesundheitlichen sowie sozialen Auswirkungen der Pandemie möglichst gering zu halten (siehe die Täglichen Lageberichte des RKI, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/Archiv_Oktober.html?nn=16776932, zuletzt abgerufen am 12.2.2026).

53
Dem RKI kommt im Bereich des Infektionsschutzes aufgrund der gesetzlichen Ausgestaltung, insbesondere nach § 4 IfSG, eine hervorgehobene fachliche Stellung zu. Diese besondere Bedeutung seiner Bewertungen und Empfehlungen wird auch in der höchstrichterlichen und verfassungsgerichtlichen

Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.2020 – 1 BvQ 28/20 – juris Rn. 13 f.; BayVerfGH, E.v. 26.3.2020 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 16 f.).

54
Die erheblichen Anstrengungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene dienten vorrangig dazu, Infektionsketten frühzeitig zu identifizieren und eine unkontrollierte Verbreitung des Virus zu verhindern. Nach den Einschätzungen des RKI war es von zentraler Bedeutung, die Zahl der Infektionen möglichst niedrig zu halten und das Entstehen neuer Ausbruchsgeschehen wirksam zu unterbinden. Dadurch sollte insbesondere die notwendige Zeit gewonnen werden, um die Entwicklung und Bereitstellung wirksamer Impfstoffe sowie therapeutischer Behandlungsmöglichkeiten voranzutreiben. Zugleich zielten die infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen darauf ab, eine Überlastung des Gesundheitswesens und damit verbundene Versorgungsschwierigkeiten zu vermeiden (vgl. dazu RKI, Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19 – neuartige Coronaviruserkrankung, Stand 4.3.2020, abrufbar unter Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19 – neuartige Coronaviruserkrankung insb. S. 8 ff. zuletzt abgerufen am 12.2.2026).

55
2.3.2 Da die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1, 3 IfSG dem Grunde nach erfüllt waren, stand die Entscheidung über notwendige Schutzmaßnahmen im Ermessen der Behörde. Die auf dieser Basis von der Beklagten getroffene Ermessensentscheidung, die das erkennende Gericht nur in den Grenzen des § 114 Satz 1 VwGO prüft, ließ Ermessensfehler nicht erkennen und war verhältnismäßig.

56
Insbesondere liegt kein Ermessensausfall vor, da der Beklagten durchaus bewusst war, dass sie eine Ermessensentscheidung zu treffen hatte. Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang aus der E-Mail der Gesundheitsreferentin an die Leitung des Gesundheitsamtes ableiten will, dass die Entscheidung ggf. ohne ordnungsgemäße Ausübung des Ermessens schon vorab feststand und nur noch (nachträglich) gerechtfertigt werden sollte, wird dies dem objektiven Aussagegehalt dieser E-Mail aus Sicht des Gerichts nicht gerecht. Darin wird lediglich von der „Auffassung“ des Oberbürgermeisters gesprochen und explizit gefragt, wie „Gh dazu steht“ (Gh=Gesundheitsamt, Adressat der E-Mail wie von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung erläutert), was gerade deutlich macht, dass eben noch keine Entscheidung gefasst war. Gestützt wird dies auch durch den mit Fragezeichen versehenen Betreff „EILT: … Absage heute?“ Die E-Mail zielt daher eher darauf ab, die rechtliche Prüfung einer Absage durch den Adressaten einzuleiten, was auch die Frage danach, wie man „wasserdicht rechtlich argumentieren“ könne, deutlich macht.

57
Auch der Umstand, dass zwischen dieser E-Mail zur Prüfung der Voraussetzungen der Untersagung und dem Anruf des Oberbürgermeisters beim Geschäftsführer der Klägerin lediglich eine kurze Zeitspanne lag, lässt das Geschehen nicht in einem anderen Licht erscheinen. Gerade im Bereich der Gefahrenabwehr und insbesondere im Infektionsschutzrecht ist es bei einer oftmals dynamischen Risikolage nicht unüblich, dass Entscheidungen auch innerhalb kürzester Zeit getroffen werden müssen. Allein hieraus kann mithin nichts abgeleitet werden, was die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme indizieren würde.

58
Die Untersagung war als Schutzmaßnahme auch notwendig und verhältnismäßig. Entsprechend der in der Klageerwiderung enthaltenen und von der Klägerin nicht widersprochenen Lagebeschreibung lag die über ein beklagtenintern geführtes Frühwarnsystem für den 16. Oktober 2020 ermittelte 7-Tages-Inzidenz bereits bei 51,89 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner und am 19. Oktober 2020 bei 60,77 Neuinfektionen auf 100.000 Einwohner. Dieser Trend relativ schnell steigender Infektionszahlen spiegelte sich auch in den offiziell vom RKI festgestellten Zahlen wider, wonach die am 16. Oktober 2020 noch knapp unter 50 Neuinfektionen liegende 7-Tages-Inzidenz bereits am 20. Oktober 2020 bei durchschnittlich 55,56 Neuinfektionen lag. Damit zeigte die 7-Tages-Inzidenz nicht nur eine deutliche Steigerung, sondern befand sich bereits auf einem sehr kritischen Niveau und erhöhte sich schließlich auch während des für die … vorgesehenen Zeitraums und damit während der Geltungsdauer der Untersagung noch kontinuierlich, indem sie sich binnen weniger Tage bis zum 28. Oktober 2020 auf 118,45 Neuinfektionen bei 100.000 Einwohner nahezu verdoppelte. Dies entsprach auch dem bundesweiten Trend, wie er den Lageberichten des RKI für den Oktober 2020 zu entnehmen war (s. die Täglichen Lageberichte des RKI, abrufbar unter

https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/Archiv_Oktober.html?nn=16776932, zuletzt abgerufen am 12.2.2026). Dort wurde ein beschleunigter Anstieg der Übertragungen beobachtet und ein dringender Appell zum Engagement für den Infektionsschutz ausgesprochen. Außerdem wurde dargelegt, dass die Erkrankungen älterer Menschen wieder zunehmen und aufgrund deren besonderer Betroffenheit von einem schweren Verlauf auch die Anzahl der schweren Fälle und Todesfälle steigt. Das RKI bewertete die Situation dahingehend, dass es weiterhin notwendig sein würde, insbesondere Menschenansammlungen zu vermeiden. Anhand der Anzahl der an das RKI übermittelten Covid19-Fällen nach Erkrankungsbeginn (vgl. Abbildung 2 des Lageberichts vom 19.10.2020, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-19-de.pdf? blob=publicationFile& v=1, zuletzt abgerufen am 12.2.2026) deutete sich der Beginn einer erneuten exponentiellen Infektionswelle an.

59
Da die 7. BayIfSMV in ihrer ursprünglichen Fassung vom 1. Oktober 2020 auf einer epidemiologischen Ausgangslage beruhte, in der das RKI nach einer vorübergehenden Stabilisierung der Fallzahlen auf erhöhtem Niveau lediglich einen erneuten Anstieg des Infektionsgeschehens beobachtete (vgl. den Tätigkeitsbericht vom 1. Oktober 2020, Seite 1 abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-01-de.pdf? blob=publicationFile& v=1, zuletzt abgerufen am 12.2.2026), der sich im weiteren Verlauf des Monats jedoch erheblich beschleunigte (vgl. den Tätigkeitsbericht vom 18. Oktober 2020, Seite 1 abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-18-de.pdf? blob=publicationFile& v=1, zuletzt abgerufen am 12.02.2026), war es vorliegend nicht zu beanstanden, dass die Beklagte über die Regelungen der Verordnung hinausgehende Schutzmaßnahmen für erforderlich erachtete. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Verordnung im weiteren Verlauf – insbesondere durch die Einführung des § 25a – an die Entwicklung des Infektionsgeschehens angepasst wurde. Denn § 25a der 7. BayIfSMV enthielt abstraktgenerelle Regelungen für das öffentliche Leben, während die Beklagte über die Durchführung einer konkreten Großveranstaltung zu entscheiden hatte, deren Infektionsrisiko anhand der örtlichen Gegebenheiten sowie der im Rahmen ihres kommunalen Frühwarnsystems gewonnenen aktuelleren Erkenntnisse eigenständig zu bewerten war.

60
Die als Schutzmaßnahme getroffene Untersagung war schließlich auch verhältnismäßig. Die Beklagte verfolgte mit ihr einen legitimen Zweck, nämlich die Reduzierung bzw. Verlangsamung der Ausbreitung von SARS-CoV-2, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern und die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland sowie insbesondere die von denjenigen mit einem erhöhten Sterberisiko (vulnerable Personen) zu schützen.

61
Sie war auch geeignet, diesen Zweck zu erreichen. Hierbei reicht es bereits aus, dass die Maßnahme – wie vorliegend – zur Zweckerreichung beiträgt. Die Untersagung führte nämlich im Vergleich zur Durchführung der Veranstaltung angesichts der steigenden Inzidenzwerte zu einer Reduzierung infektionsbegünstigender physischer Kontakte.

62
Sie war schließlich im Hinblick auf den Zweck auch erforderlich, d.h. es war kein milderes Mittel ersichtlich, das den Zweck genauso effektiv erfüllt hätte wie die Untersagung. Insbesondere waren die nach Darstellung der Klägerin in ihrem Schutzkonzept teils überobligatorisch vorgesehenen Maßnahmen angesichts der gestiegenen Infektionsdynamik nicht gleichermaßen geeignet, um eine Untersagung als nicht erforderlich erscheinen zu lassen.

63
Soweit die Klägerin beispielsweise darauf verweist, dass sie die tägliche Besucherzahl freiwillig auf 8.000 Personen begrenzt habe und damit bei einem Messegelände von insgesamt 120.000 qm jedem Besucher rechnerisch ein Freiraum von 15 qm zur Verfügung gestanden hätte, wird verkannt, dass dies lediglich einen idealtypischen Zustand beschreibt. Bei einer Messe ist typischerweise davon auszugehen, dass sich

die Besucher nicht gleichmäßig über das gesamte Gelände verteilen, sondern sich an einzelnen Messeständen konzentrieren. Das gesamte Messegeschehen ist zudem auf Information, Kommunikation sowie den persönlichen Austausch zwischen Besuchern und Ausstellern angelegt. Gerade beim Vorführen und Testen von Produkten lässt sich eine gewisse räumliche Nähe regelmäßig nicht vermeiden.

64
Hinzu kommt, dass die Wirksamkeit des Hygienekonzepts in wesentlichen Teilen vom Verhalten der einzelnen Besucher und Aussteller abhing. Es entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, dass nicht alle Beteiligte etwa Abstands- und Maskenpflichten zuverlässig einhalten (vgl. BayVGH, B.v. 16.7.2020 – 20 NE 20.1500 – juris Rn. 22). Die Beklagte durfte daher davon ausgehen, dass sich die Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln während einer mehrtägigen Messe mit einer Vielzahl von Besuchern nicht durchgehend sicherstellen ließ. Diese Gefahr war der Klägerin auch durchaus bewusst, indem sie in der mündlichen Verhandlung selbst einräumte, dass sie die Verteilung der Stände entsprechend risikoavers gewählt habe. Letztlich beruhte das aber nur auf Erfahrungswerten und bot keine verlässliche Gewähr. Im Übrigen könnte man durch die gezielte Verteilung solcher Stände mit erhöhter Attraktivität ohnehin nur die Zahl der Begegnungen in den Verkehrsflächen steuern. An diesen Ständen selbst verbleibt es hingegen an der oben beschriebenen erhöhten Risikolage.

65
Auch die von der Klägerin ins Feld geführte Einschränkung des Alkoholausschankes auf gewisse Uhrzeiten hat keinerlei Einfluss auf die unabhängig hiervon mit einer Messe typischerweise einhergehenden Risiken, wie sie oben dargestellt sind, sondern kann allenfalls die generell mit dem Alkoholausschank verbundene (zusätzliche) Risikolage insoweit etwas entschärfen.

66
Schließlich vermag auch der Hinweis der Klägerin auf die vollständige und zeitgenaue Erfassung der Besucher durch das Ticketsystem die Erforderlichkeit der Untersagung nicht in Frage zu stellen. Zwar handelt es sich hierbei um eine grundsätzlich geeignete Maßnahme, um Infektionsketten nachzuvollziehen und gegebenenfalls einzudämmen. Sie setzt jedoch erst nach der Entstehung möglicher Infektionsketten an und vermag diese nicht bereits im Vorfeld zu verhindern. Die Beklagte musste sich daher in ihrer Aufgabe als Infektionsschutzbehörde nicht auf diese Maßnahme beschränken lassen.

67
Auch musste sich die Beklagte in der konkreten Lage nicht auf eine Anpassung des Schutzkonzepts, etwa durch eine noch weitergehende Beschränkung der Besucherzahl, als milderes Mittel verweisen lassen, da auch eine solche Maßnahme nicht gleichermaßen wirksam gewesen wäre. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei der … um eine Veranstaltung mit weit überregionalem Charakter handelt. So wird sie auch in einem der klägerseits als Anlage vorgelegten Zeitungsartikel als „…“ bezeichnet (vgl. Anlage K8). Aufgrund ihrer Größe und Bekanntheit kam ihr naturgemäß eine erhebliche Anziehungskraft auch für Besucher außerhalb der Region zu.

68
Vor diesem Hintergrund durfte die Beklagte davon ausgehen, dass bereits die Durchführung der Veranstaltung als solche zu einer Vielzahl zusätzlicher Kontakte zwischen Personen unterschiedlicher Herkunftsregionen führen würde. Eine weitere Reduzierung der Besucherzahl hätte hieran im Grundsatz nichts geändert. Auch bei einer geringeren Zahl von Besuchern wäre der Charakter der Veranstaltung als mehrtägige Messe mit überregionalem Einzugsbereich erhalten geblieben. Die Einschätzung der Beklagten, dass die mit der Veranstaltung verbundenen Infektionsrisiken angesichts des damaligen Trends der Neuinfektionen auch durch eine weitere Beschränkung der Besucherzahl nicht in gleicher Weise hätten reduziert werden können wie durch eine Untersagung der Veranstaltung, ist nicht zu beanstanden.

69
Schließlich war die Untersagung auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Das Gericht vermag nicht zu erkennen, dass die Beklagte im Rahmen ihrer Entscheidung die Interessen der Klägerin verkannt bzw. nicht gegen den Zweck der Maßnahme abgewogen oder hier eine falsche Gewichtung zugrunde gelegt hätte. Die Beklagte stützte die Entscheidung zu Recht auf den Trend der stark steigenden Neuinfektionen und damit auf die zunehmende Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung und das Leben insbesondere der vulnerablen Gruppen und hat diesem Umstand angesichts der betroffenen Schutzgüter (Leib und Leben) und der sich entwickelnden Risikolage, dem die überwiegend noch vom 1. Oktober 2020 stammende 7.

BayIfSV nicht mehr gerecht werden konnte, höheres Gewicht beigemessen als den lediglich wirtschaftlichen Interessen der Klägerin. Die Interessen der Klägerin hat sie insoweit berücksichtigt, als sie die Untersagung ins Verhältnis zur gesteigerten Risikolage gesetzt und diese nicht umfassend, sondern nur begrenzt ausgesprochen hat. So wurden nicht sämtliche Veranstaltungen der Klägerin insgesamt untersagt, sondern nur die … und diese auch nur als sog. „Besuchermesse“, d.h. als reine Fachmesse hätte sie noch stattfinden können. Die „…“ und die „…“ waren von der Untersagung hingegen überhaupt nicht betroffen.

70
Soweit die Klägerin schließlich im Rahmen der mündlichen Verhandlung noch ergänzend geltend macht, dass die Untersagung im Vergleich zu anderen an diesem Tag stattfindenden Veranstaltungen, nämlich dem sog. Automobilsalon im Franken-Einkaufszentrum in Langwasser und der Eröffnung eines Einkaufsmarktes (mit mehreren Etagen) am Plärrer, unangemessen ist, verkennt sie, dass dies bei der hier zu beurteilenden streitgegenständlichen Untersagung nicht darauf ankommen kann. Denn die genannten Veranstaltungen weisen bereits erhebliche Unterschiede zur … auf, die ein abweichendes Vorgehen rechtfertigen. Während es sich bei den von der Klägerin erwähnten Veranstaltungen eher um städtische, allenfalls regionale Ereignisse handelte, stellte die … als …(siehe Anlage K8.) ein Ereignis über mehrere Tage mit deutlich überregionaler Anziehungskraft dar, das sich aufgrund des vielfältigen Angebots auch an eine viel breitere Interessengruppe richtet, als es bei einem Autosalon oder der Eröffnung eines Einkaufsmarktes der Fall ist.

71
Die Klägerin hatte auch kein schützenswertes Vertrauen, das die Beklagte im Rahmen ihrer Ermessensausübung zu einer anderen Entscheidung veranlassen hätte müssen. Soweit die Klägerin geltend macht, dass es noch am 15. Oktober 2020 geheißen habe, die … finde statt, und bereits am 19. Oktober 2020 die Untersagung in Aussicht gestellt wurde, war dies schlicht der dynamischen Entwicklung des Pandemiegeschehens aufgrund des rasanten Anstieges der Fallzahlen geschuldet. Da gerade wegen der Möglichkeit derartiger Entwicklungen der Situation in der Genehmigung explizit der Hinweis aufgenommen wurde, dass es bei einer Verschärfung der Pandemielage zu weiteren Auflagen bis hin zur Untersagung kommen könne, konnte die Klägerin zu keinem Zeitpunkt auf den Bestand dieser Genehmigung vertrauen, sondern war vielmehr von der sich ändernden Lage des Pandemiegeschehens abhängig.

72
Nach alledem war die Klage abzuweisen.

73
3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.