VGH München, Urteil v. 18.06.2026 – 20 BV 25.1769

Titel:

Unzulässigkeit der Feststellungsklage mangels Feststellungsinteresse und Verstoß gegen Subsidiaritätsgrundsatz nach Erledigung der Anfechtungsklage

Normenketten:

VwGO § 43, § 113 Abs. 1 S. 4
IfSG § 20 Abs. 9, Abs. 12

Leitsatz:

Erklärt ein Kläger eine Anfechtungsklage für erledigt und stimmt der Beklagte der Erledigungserklärung zu, besteht regelmäßig kein Feststellungsinteresse für eine vorbeugende allgemeine Feststellungsklage, dass ein ähnlicher Verwaltungsakt zukünftig nicht erlassen werden darf. (Rn. 11 – 15)

Schlagworte:

(vorbeugende) Feststellungsklage, Besonderes Feststellungsinteresse, Subsidiarität der Feststellungsklage, Masernschutz, Feststellungsinteresse, Erledigungserklärung, Subsidiaritätsgrundsatz, Rechtshängigkeit, Verwaltungsakt, Prozessuale Zulässigkeit, Sachentscheidungsinteresse, prozessuale Zulässigkeit

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Urteil vom 04.08.2025 – 7 K 25.495

Tenor

Die Berufungen werden zurückgewiesen.

Die Kosten der Verfahren beider Rechtszüge tragen die Kläger.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Kläger begehren im Rahmen einer allgemeinen Feststellungklage die Anerkennung der von ihnen vorgelegten „ärztlichen Atteste“ als Masernschutznachweis in Form eines ärztlichen Attestes über eine Kontraindikation. Sie sind die sorgeberechtigten Eltern einer Tochter, die einen Kindergarten besuchte, sowie eines Sohnes, der die Grundschule besuchte. Im September bzw. März 2024 meldeten die Betreuungseinrichtungen dem Landratsamt, dass zwar ein Nachweis über den Masernschutz in Form eines Attestes über eine Kontraindikation vorgelegt worden sei, jedoch Zweifel an der Echtheit bzw. der inhaltlichen Richtigkeit bestünden bzw., dass kein ordnungsgemäßer Nachweis erbracht worden sei, woraufhin das Landratsamt die Kläger gemäß § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG aufforderte, Nachweise im Sinne des § 20 Abs. 9 IfSG vorzulegen.

2
Mit Schreiben der Kläger vom 1. Oktober 2024 legten diese dem Gesundheitsamt ein „ärztliches Attest“ vom 5. August 2024 vor. Danach seien die Kinder der Kläger bei der Ärztin in Behandlung und von dieser untersucht worden. Aufgrund ihrer eigenen allergischen Reaktionen (= medizinische Kontraindikation) und ihrer familiären allergischen und immunologischen Vorerkrankungen könnten die Tochter und der Sohn der Kläger daher voraussichtlich bis 31. Januar 2028 noch nicht geimpft werden.

3
Mit Schriftsatz vom 15. Oktober 2024 erhob der Bevollmächtigte der Kläger Anfechtungsklage (Az. B 7 K 24.1013) gegen die Vorlageaufforderung des Landratsamts vom 19. September 2024. Nachdem der Beklagte mit Bescheid vom 17. Januar 2025 den Bescheid vom 19. September 2024 zurückgenommen

hatte, beantragte der Klägerbevollmächtigte mit Schriftsatz vom 18. Februar 2025 – unter gleichzeitiger Erledigterklärung der Anfechtungsklage – die Feststellung, dass die Klägerseite durch Vorlage der ärztlichen Zeugnisse vom 5. August 2024 und vom 10. Februar 2025 einen Nachweis im Sinne des § 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2, 2. Alt. IfSG erbracht habe.

4
Das ursprüngliche Anfechtungsklageverfahren (Az. B 7 K 24.1013) wurde nach übereinstimmenden Erledigungserklärungen der Beteiligten mit Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 22. Mai 2025 eingestellt. Das Verwaltungsgericht wies die Klagen mit Urteil vom 4. August 2025 ab. Es hege Zweifel, ob die Kläger über das notwendige Feststellungsinteresse verfügten. Letztlich könne man dahinstehen lassen, ob den Klägern das Feststellungsinteresse für die streitgegenständliche Feststellungsklage abzusprechen sei oder ob ein Zuwarten auf weitere behördliche Schritte eine bloße – die Feststellungklage nicht ausschließende – „Förmelei“ darstelle, da die Klage jedenfalls in der Sache ohne Erfolg bleibe.

5
Mit ihrer vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung beantragen die Kläger,

das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und festzustellen, dass die Klägerseite durch Vorlage der ärztlichen Zeugnisse der Frau Dr. … vom 5. August 2024 und vom 10. Februar 2025 einen Nachweis im Sinne des § 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2, 2. Alt. IfSG erbracht hat.

6
Trotz der Aufhebung der Nachweisvorlageaufforderung bestehe ein berechtigtes Feststellungsinteresse der Kläger. Das Landratsamt habe im laufenden Verfahren unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass es die vorgelegten Atteste als unzureichend erachte und weitere Maßnahmen in Betracht ziehe. Dies stelle eine konkrete Bedrohungslage für die Kläger dar, die ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit der ursprünglichen Aufforderung begründe. Im vorliegenden Fall sei aber die Rechtslage hinsichtlich der Anforderungen an den Nachweis einer medizinischen Kontraindikation unklar, und den Klägern drohten bei Nichtvorlage eines als nicht ausreichend erachteten Nachweises Sanktionen. Hier sei zudem zu berücksichtigen, dass eines der Kinder die Gemeinschaftseinrichtung Kindergarten besuche. Das Landratsamt könnte jederzeit ein Betretungsverbot für das betroffene Kind erlassen, das sofort wirksam wäre. Eine Anfechtungsklage hiergegen hätte keine aufschiebende Wirkung. Aufgrund des Alters des Kindes wäre eine Klärung der offenen Rechtsfragen in einem Hauptsacheverfahren damit verbunden, dass das Kind eine lange Zeit zu Hause bleiben müsste. Ein Antrag im einstweiligen Rechtsschutz habe hohe Anforderungen. Er eigne sich insbesondere nicht für die Klärung von medizinischen Sachverhalten wie dem vorliegenden. Die Subsidiarität der Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 2 VwGO stehe dem Feststellungsinteresse der Kläger nicht entgegen. Zwar sei die Feststellungsklage grundsätzlich subsidiär gegenüber Gestaltungs- oder Leistungsklagen. Jedoch sei es den Klägern nicht zumutbar, eine erneute Nachweisvorlageaufforderung oder andere behördliche Maßnahmen abzuwarten, da das Landratsamt bereits seine ablehnende Haltung zu den vorgelegten Attesten deutlich gemacht habe. Die Klägerseite habe keine andere Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit der ursprünglichen Verwaltungsakte feststellen zu lassen. Die Anfechtungsklage sei aufgrund der Erledigungserklärung nicht mehr möglich, und eine Gestaltungs- oder Leistungsklage stehe nicht zur Verfügung. Die Feststellungsklage sei daher das einzige Mittel, um das berechtigte Interesse der Klägerseite zu wahren.

7
Der Beklagte beantragt,

die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 4. August 2025 zurückzuweisen.

8
Er verteidigt das angefochtene Urteil.

9
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Akten und hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

Entscheidungsgründe

10
1. Die Klagen sind bereits unzulässig. Den Klägern fehlt das nach § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche Feststellungsinteresse (a). Zudem verstoßen ihre Klagen gegen den Subsidiaritätsgrundsatz des § 43 Abs. 2 VwGO (b).

11
a) Die Kläger haben mit Schriftsatz vom 18. Februar 2025 ihre ursprüngliche Anfechtungsklage gegen die Anforderung eines Nachweises nach § 20 Abs. 9 IfSG um den streitgegenständlichen Antrag erweitert, festzustellen, dass die Klägerseite durch Vorlage der ärztlichen Zeugnisse vom 5. August 2024 und vom 10. Februar 2025 einen Nachweis im Sinne des § 20 Abs. 9 S.1 Nr. 2. 2. Alt. IfSG erbracht hat. Zugleich haben die Kläger ihre Anfechtungsklagen mit demselben Schriftsatz ihres Bevollmächtigten für erledigt erklärt.

12
Eine solche Verfahrensweise entspricht nicht der Konzeption der Verwaltungsgerichtsordnung. Diese sieht im Falle der Erledigung des Rechtsstreits einer Anfechtungsklage – sofern trotz Erledigung ein Interesse des Klägers an einer Klärung der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts fortbesteht – den Übergang zur Fortsetzungsfeststellungsklage vor (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO). In dieser Weise kann die „Klageerweiterung“ der Kläger jedoch nicht verstanden werden, denn sie haben zum einen ihre Anfechtungsklagen (die Klageanträge zu 1.) mit Schriftsatz vom 18. Februar 2025 ausdrücklich für erledigt erklärt und damit zum Ausdruck gebracht, insoweit am Rechtsstreit gerade nicht festhalten zu wollen (vgl. zum prozessualen Wirkung einer Erledigungserklärung im Verwaltungsprozess Clausing in Schoch/Schneider, VerwaltungsR, Stand Februar 2025, § 161 VwGO Rn. 13). Zum anderen haben die Kläger entsprechend ihres Antrags in ihre Feststellungklage eine Stellungnahme ihrer Ärztin vom 10. Februar 2025 miteinbezogen, die nach dem Erlass der zunächst mit den Anfechtungsklagen angegriffenen Aufforderungen zur Erbringung eines Nachweises vom 19. September 2024 verfasst wurde. Die Rechtmäßigkeit einer Aufforderung eines Nachweises nach § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG beurteilt sich jedoch nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung (BayVGH, B. v. 14.11.2023 – 20 CS 23.1937 – juris).

13
Die Rechtshängigkeit der ursprünglichen Anfechtungsklageverfahren (Az. B 7 K 24.1013) ist dann zwar mit dem Eingang der Erledigungserklärung des Beklagten am 15. Mai 2025 beim Verwaltungsgericht entfallen, so dass dieses Klageverfahren mit Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 22. Mai 2025 eingestellt wurde. Dies führte jedoch nicht dazu, dass die bereits erhobene allgemeine Feststellungklage zulässig geworden ist. Eine Erledigungserklärung zielt auf die Beendigung des Rechtsstreits ohne Sachentscheidung und schließt einen Sachantrag aus. Stimmt der Beklagte der Erledigungserklärung der Kläger zu, so ist der Rechtsstreit beendet und eine Umstellung der Erledigungserklärung auf einen Feststellungsantrag nicht mehr zulässig (BVerwG B.v. 12.12.2017 – 8 B 16.17 – BeckRS 2017, 139155 Rn. 13). Nichts anderes kann gelten, wenn bereits eine allgemeine Feststellungklage vor Erledigung des Rechtsstreits erhoben worden war.

14
b) Dem Feststellungsantrag steht hier aber auch der Grundsatz der Subsidiarität der allgemeinen Feststellungklage entgegen. Die Feststellungsklage ist nicht statthaft, soweit die Kläger ihre Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können oder hätten verfolgen können (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Zwar kann auch eine allgemeine Feststellungklage zulässig sein, wenn sich der Verwaltungsakt erledigt hat und der Prüfungsumfang der Fortsetzungsfeststellungklage auf eine Teilfrage beschränkt ist (BVerwG, U. v. 16.5.2007 – 6 C 23.06 – BVerwGE 129, 42 Rn. 13). Allerdings muss im vorliegenden Fall berücksichtigt werden, dass der Beklagte berechtigt oder sogar verpflichtet sein kann, erneut eine Anforderung eines Nachweises nach § 20 Abs. 9 IfSG zu erlassen und allein das Gesundheitsamt als sachkundige Behörde bei seiner Entscheidung das vom Gesetzgeber vorgesehene Entscheidungsprogramm zu beachten und auszufüllen hat (BayVGH, U. v. 5.12.2024 – 20 BV 24.1343 – juris Rn. 40). Wird nach einer entsprechenden Anordnung ein solcher Nachweis vorgelegt, bestehen aber Zweifel an dessen Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit, kann das Gesundheitsamt – ebenfalls durch Verwaltungsakt – eine ärztliche Untersuchung anordnen, Auskünfte einholen und Unterlagen einsehen (§ 20 Abs. 12 Satz 2 IfSG). Wird dagegen innerhalb einer angemessenen Frist kein solcher Nachweis vorgelegt (oder ist die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit vom Gesundheitsamt widerlegt worden), ergibt sich das vom Gesetzgeber vorgezeichnete Entscheidungsprogramm aus § 20 Abs. 12 Satz 3 bis Satz 6

IfSG: Die zur Vorlage verpflichtete Person kann zu einer Beratung geladen werden (§ 20 Abs. 12 Satz 3 Halbs. 1 IfSG); jedenfalls aber ist sie vom Gesundheitsamt zu einer Vervollständigung des Impfschutzes gegen Masern aufzufordern (§ 20 Abs. 12 Satz 3 Halbs. 2 IfSG). Schließlich kann das Gesundheitsamt der vorlageverpflichteten Person in einem letzten Schritt durch Verwaltungsakt untersagen, die dem Betrieb der jeweiligen Einrichtung dienenden Räume zu betreten oder in einer solchen Einrichtung tätig zu werden (§ 20 Abs. 12 Satz 4 IfSG).

15
Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach § 20 Abs. 12 Satz 1 und 2 IfSG haben keine aufschiebende Wirkung (§ 20 Abs. 12 Satz 7 IfSG). Ein besonderes Feststellungsinteresse für eine vorbeugende Feststellungsklage (Marsch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwGO, Stand: Februar 2025; § 47 VwGO Rn 49) ist nicht ersichtlich. Dies gilt umso mehr, als die Kläger nunmehr dem Gesundheitsamt Impfbescheinigungen ihrer Kinder über eine erste Masernschutzimpfung vorgelegt haben. Insoweit handelt es sich jetzt um eine andere Sachlage, deren Würdigung dem Gesundheitsamt obliegt.

16
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

17
3. Die Revision wird nicht zugelassen (§ 132 Abs. 2 VwGO).