VG München, Urteil v. 15.04.2026 – M 26b K 24.2110

Titel:

Anforderung eines Masernschutznachweises, Verfassungsmäßigkeit der Nachweispflicht, Plausibilität eines ärztlichen Zeugnisses über eine Kontraindikation gegen die Impfung, Intendiertes Ermessen

Normenketten:

IfSG § 20 Abs. 9 S. 1 Nr. 2
IfSG § 20 Abs. 12 S. 1 Nr. 1
IfSG § 20 Abs. 13

Schlagworte:

Anforderung eines Masernschutznachweises, Verfassungsmäßigkeit der Nachweispflicht, Plausibilität eines ärztlichen Zeugnisses über eine Kontraindikation gegen die Impfung, Intendiertes Ermessen

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Kläger wenden sich gegen die Aufforderung, einen Masernschutznachweis für ihre Schulkinder vorzulegen.

2
Die Kläger sind die sorgeberechtigten Eltern von V. …, geboren am … Februar 2018, und S. …, geboren am ... April 2012. Beide Kinder besuchen eine Förderschule. Nachdem die Schule im Februar und im Oktober 2022 dem Gesundheitsamt im zuständigen Landratsamts des Beklagten gemeldet hatte, dass für beide Kinder kein Masernschutznachweis vorgelegt worden sei, forderte das Gesundheitsamt die Kläger zunächst formlos und schließlich mit Anhörungsschreiben vom … März 2023 auf, entsprechende Nachweise im Sinne von § 20 Abs. 9 Satz 1 Infektionsschutzgesetzt (IfSG) bis spätestens … Juli 2022 vorzulegen. Andernfalls erfolge eine gebührenpflichtige Anordnung, gegen die Klage erhoben werden könne. Gleichzeitig wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, ein Bußgeldverfahren zu eröffnen.

3
Im weiteren Verlauf legten die Kläger für beide Kinder jeweils gleichlautende ärztliche Zeugnisse, ausgestellt von Dr. med. G. … L. …-F. … und datiert auf den … Mai 2023, vor. Darin wurde bescheinigt, dass nach eingehender Untersuchung die Risiko-Nutzen-Abwägung ergeben habe, dass die Patienten ohne Gefahr für Gesundheit oder Leben nicht geimpft werden könnten und wegen einer medizinischen Kontraindikation, namentlich wegen eines hohen Impfschadensrisikos von der Impfpflicht freizustellen seien. Dies gelte ab sofort und zeitlich unbegrenzt für jede Art von Impfstoff.

4
Auf die Mitteilung des Gesundheitsamts, dass die Atteste nicht anerkannt werden könnten, legten die Kläger für jedes Kind ergänzende Arztbriefe der Ärztin, datiert auf den … Oktober 2023 vor. Darin heißt es mit Bezugnahme auf die am … Mai 2023 erfolgte Untersuchung, es seien bei dem jeweiligen Kind und im Rahmen der Familienanamnese bestimmte Diagnosen festgestellt worden, aufgrund derer zusammen mit der Risiko-Nutzen-Analyse und in der Gesamtschau der epidemiologischen Situation in Deutschland zum … Mai 2023 eine Impfbefreiung ausgestellt worden sei. Unter den aufgelisteten Diagnosen wurden u.a. Infektanfälligkeit genannt, Störungen im Bereich Entwicklung, Bewegung, Sprechen/Artikulation, familiäre

Dispositionen für einen Impfschaden (Cousine mütterlicherseits), für verschiedene Krebserkrankungen (Großeltern bzw. Urgroßmutter), für Schlaganfall (Urgroßmutter), für Rheuma, Schilddrüsendysfunktion, Migräne (Mutter) und ein unbekanntes allgemeines Risiko einer allergischen oder anaphylaktischen Reaktion auf Impfstoffbestandteile, ein unbekanntes allgemeines Non-Responder-Risiko sowie ein allgemein erhöhtes Meningitisrisiko im Fall der MMR-Impfung. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Arztbriefe verwiesen (Gerichtsakte Blatt 121/122).

5
Mit Schreiben vom … Januar 2024 wies das Gesundheitsamt die Kläger darauf hin, dass die vorgelegten Arztbriefe nach fachlicher und rechtlicher Prüfung nicht den Anforderungen an einen Nachweis genügten. Hierzu nahm die Bevollmächtigter der Kläger mit Schriftsatz vom … Februar 2024 Stellung.

6
Mit zwei Bescheiden vom … März 2024, zugestellt am .. April 2024, forderte das Gesundheitsamt die Kläger gemeinschaftlich auf, zum einen für den Sohn und zum anderen für die Tochter einen der im einzelnen angeführten Nachweise im Sinne des § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung vorzulegen (Ziffer 1). Auf die sofortige Vollziehbarkeit der Bescheide wurde hingewiesen (Ziffer 2). Die Kosten des Verfahrens wurden den Klägern auferlegt (Ziffer 3) und je Bescheid eine Gebühr von 160,00 EUR erhoben (Ziffer 4). In der Begründung heißt es, die Kläger hätten entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung keinen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Nachweis für einen ausreichenden Masernschutz vorgelegt. Das ärztliche Attest vom … Mai 2023 wiederhole lediglich sinngemäß den Gesetzeswortlaut und sei keiner Plausibilitätskontrolle zugänglich. Mit den ärztlichen Attesten vom .. Oktober 2023 werde den Kindern eine Befreiung aufgrund einer „Risiko-Nutzen-Analyse“ und der „Gesamtschau der epidemiologischen Situation in Deutschland“ ausgestellt, aber keine absolute Kontraindikation einer Masernimpfung bescheinigt. Die Atteste enthielten zwar eine Auflistung diverser medizinischer Diagnosen der Kinder sowie familienanamnestische Diagnosen. In welchen der gelisteten Diagnosen die attestierende Ärztin eine Kontraindikation sehe, sei aber nicht ersichtlich. Die Fristbestimmung liege im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, eine Frist von zwei Monaten sei angemessen, da es innerhalb der Frist möglich sei, der auferlegten Pflicht zur Vorlage eines Nachweises nachzukommen. Die Kostenentscheidung beruhe auf Art. 1, 2, 6 und 10 Kostengesetz (KG). Die Gebühr berücksichtige auch den angefallenen, zeitlich bemessenen Personalaufwand für die Plausibilitätsprüfung der vorgelegten Nachweise durch das Gesundheitsamt.

7
Am 26. April 2024 ließen die Kläger durch ihre Bevollmächtigte Klage zum Verwaltungsgericht München erheben. Sie beantragen,

8
Die Bescheide des Beklagten vom … März 2024 werden aufgehoben.

9
Die Klage wurde umfänglich im Wesentlichen damit begründet, dass die Kläger einen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Nachweis über eine Kontraindikation vorgelegt hätten. Die Liste der Kontraindikationen sei vom Gesetzgeber nicht abschließend festgelegt worden. Die Kinder litten insbesondere an einer hohen Infektanfälligkeit, die auch durch viele Fehlzeiten in der Schule belegt sei. In der Packungsbeilage des MMR-Impfstoffs „M-M-RVAXPRO“ werde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Impfstoff nicht verwendet werden dürfe, wenn in der Familienanamnese der zu impfenden Person eine angeborene oder erbliche Immunschwäche vorkomme, es sei denn die zu impfende Person habe ein nachgewiesenermaßen intaktes Immunsystem. Es seien daher auch Erkrankungen von Familienangehörigen zu berücksichtigen. Atteste müssten Kontraindikationen lediglich plausibel machen, jedoch keine detaillierten Diagnosen enthalten. Das Gesundheitsamt dürfe sich nicht ohne eigene Nachforschungen oder eindeutigen Gegenbeweis über den Beweiswert des ärztlichen Attests hinwegsetzen. Das Gesundheitsamt lege einen falschen rechtlichen Maßstab an, indem es auf eine absolute Kontraindikation abstelle und unverhältnismäßige Anforderungen an den Nachweis eines bestehenden Risikos stelle. Nach dem im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz wären eigene Überlegungen der Behörde angebracht gewesen, die sich auf die Ermittlung der medizinischen Sachlage zu erstrecken hätten. Außerdem leide der jeweilige Bescheid an einem Ermessensfehler, weil die wiederholte Anforderung von Nachweisen eine individuelle und dokumentierte Ermessensausübung

verlange. Im Übrigen beruhe die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Vorschriften bereits auf offenkundig falschen Tatsachengrundlagen. Die unerwünschten Impfnebenwirkungen würden vom Paul-Ehrlich-Institut (PEI) nur unzureichend erfasst. Zudem habe das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Elimination von Masern nicht berücksichtigt, dass Weltgesundheitsorganisation (WHO) und Nationale Verifizierungskommission Masern/Röteln (NAVKO) für das Jahr 2022 die Unterbrechung der endemischen Transmission in Deutschland bestätigt hätten. Das Bundesverfassungsgericht habe die Aussage des Gesetzgebers ungeprüft übernommen, dass nach den Grundsätzen der WHO eine Ausrottung der Masern daran scheitere, dass keine Impfquote von über 95% vorliege. Die WHO hingegen sehe im Erreichen einer solchen Impfquote formal keine Voraussetzung zur Erlangung des Status der Elimination. Für die erfolgreiche Elimination sei nach den Vorgaben der WHO jedoch eine möglichst lückenlose Darstellung von Übertragungsketten notwendig, die von den deutschen Gesundheitsbehörden in den letzten Jahren nicht erreicht worden sei. Das Fehlen einer hinreichenden Datenerfassung sei die wahre Ursache dafür, dass der Status der Elimination nicht erreicht worden sei. Auch sei nicht hinreichend berücksichtigt, dass ein Großteil der Masernerkrankungen vom Ausland nach Deutschland eingetragen würden. Das individuelle Nutzen-Risiko-Verhältnis sei insbesondere vor dem Hintergrund der niedrigen Maserninzidenz und der Tatsache, dass eine Ausrottung nur an formellen Vorgaben scheitere, negativ. Es seien in einem Zeitraum von elf Jahren nur 110 bzw. 143 an Masern erkrankte Personen zu erwarten, denen pro Jahr 118 Personen mit schwerwiegenden Impfreaktionen gegenüber stünden. Das Masernschutzgesetz sei ferner zur Erreichung einer Impfquote von 95% ungeeignet, weil die Impflücken vorwiegend im Erwachsenenalter zu verzeichnen seien. Vor dem Hintergrund, dass die Elimination nur an der fehlenden Datenerfassung der Gesundheitsämter scheitere, sei auch die Höhe der festgesetzten Gebühren in den angefochtenen Bescheiden als zu hoch zu beanstanden.

10
Im weiteren Verlauf des gerichtlichen Verfahrens legten die Kläger für beide Kinder privatärztliche Gutachten, ausgestellt von Dr. med. A. … S. …, Facharzt für Innere Medizin und Allgemeinmedizin in S. …, vom … Februar 2025 sowie ein Erläuterungsschreiben des Arztes vom .. Juni 2025 vor. Darin wurde den Kindern aufgrund einer am Tag der Ausstellung des jeweiligen Attests vorgenommenen körperlichen Untersuchung eine Kontraindikation wegen eines individuell negativen Nutzen-Risiko-Verhältnisses bescheinigt. Nach derzeitigem Kenntnisstand könne ein erhöhtes Nebenwirkungsrisiko von Impfungen bei der vorliegenden Eigen- und Familienanamnese das jeweiligen Kindes nicht ausgeschlossen werden. Selbst wenn derzeit keine Erkrankung vorliege, die eine absolute Kontraindikation darstelle, so sei doch von einer erhöhten Gefahr für schwere Impfnebenwirkungen auszugehen, womit eine klare Kontraindikation durch eine eindeutig negative Nutzen-Schaden-Relation gegeben sei. In Anbetracht der Infektanfälligkeit verbiete sich vor allem eine Lebendimpfung wie die Masernimpfung. Auch eine allergische Disposition gegenüber einem oder mehreren Inhaltsstoffen der zugelassenen Masernimpfstoffe sei nicht mit Sicherheit auszuschließen.

11
Der Beklagte trat der Klage entgegen. Er beantragt,

12
Die Klage wird abgewiesen.

13
Zur Begründung führte der Beklagte im Wesentlichen aus, die ärztlichen Bescheinigungen von Dr. G. … L. …-F. … genügten nicht den gesetzlichen Anforderungen an einen Nachweis im Sinne der einschlägigen Vorschriften. Das Landratsamt sei befugt, die Plausibilität vorgelegter Atteste über eine Kontraindikation zu überprüfen. Die Bescheinigungen vom … Mai 2023 wiederholten sinngemäß den Gesetzeswortlaut und seien daher einer Plausibilitätskontrolle nicht zugänglich. Mit den Bescheinigungen vom … Oktober 2023 werde den Kindern eine Impfbefreiung aufgrund einer „Risiko-Nutzen-Analyse“ und der „Gesamtschau der epidemiologischen Situation in Deutschland“ ausgestellt. Dabei enthielten die Bescheinigungen zwar eine Auflistung verschiedener Diagnosen, ließen jedoch weitere Informationen in Form einer Epikrise, Befunderfassung, weiterer Empfehlungen und einer zusammenfassenden Beurteilung vermissen. Soweit verschiedene familiäre Dispositionen für diverse Erkrankungen angegeben würden, fehle es an konkret auf die zu impfenden Kinder bezogenen medizinischen Umständen, die eine Kontraindikation begründen könnten. In welcher der gelisteten Diagnosen die attestierende Ärztin eine Kontraindikation sehe, sei aus

dem Attest nicht ersichtlich. Im Übrigen müsse zwischen Immunschwäche und Immunerkrankung unterschieden werden. Unter den aufgelisteten Diagnosen finde sich kein Hinweis für eine Immunschwäche bzw. Immundefekte in der Familie. Bei Asthma bronchiale und Rheuma handle es sich zwar um Autoimmunerkrankungen in der Familienanamnese, jedoch zum einen nicht um eine Autoimmunschwäche und zum anderen nicht um eine Erkrankung bei den Kindern selbst. Auf das im Klageverfahren nachgereichte Gutachten des S. …er Arztes Dr. A. … S. … komme es im Rahmen der Anfechtungsklage nicht an. Darüber hinaus genügten dessen Ausführungen auch nicht den gesetzlichen Anforderungen. Die unter den Diagnosen aufgelisteten Krankheitsangaben stellten weder einzeln noch im Gesamtkontext eine Kontraindikation dar. Nur durch die Verknüpfung mit einer allgemeinen Risiko-Nutzen-Analyse gelange der Arzt zu einer Kontraindikation. Eine erhöhte Infektanfälligkeit stelle nun nach den Vorgaben des Robert Koch-Instituts keine Kontraindikation dar. Die Verwaltungsgebühren seien rechtmäßig, wobei die Gebührenhöhe unter Berücksichtigung des Personal- und Sachaufwands im Rahmen des Ermessens festgesetzt worden seien.

14
Am 19. März 2026 fand eine mündliche Verhandlung statt. Die Parteien erklärten nach Einräumung einer Schriftsatzfrist ihr Einverständnis mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren.

15
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, insbesondere das Protokoll der mündlichen Verhandlung, sowie die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

16
Die Klage ist zulässig, bleibt aber in der Sache ohne Erfolg.

17
1. Das Gericht konnte ohne Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung im schriftlichen Verfahren entscheiden, da die Parteien hierzu ihr Einverständnis erklärt haben (§ 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

18
2. Die Klage ist zulässig.

19
Die innerhalb der Klagefrist (§ 74 Abs. 1 VwGO) erhobene Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft, da es sich bei der Anordnung zur Vorlage eines Nachweises auf Grundlage des § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG schon aus systematischen Gründen (vgl. § 20 Abs. 12 Satz 7 IfSG) um einen selbstständig angreifbaren Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) handelt (BayVGH, B.v. 21.9.2023 – 20 CS 23.1432 – juris Rn. 2; BayVGH, B.v. 7.5.2024 – 20 CS 24.428 – juris Rn. 3).

20
3. Die Klage ist unbegründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

21
3.1. Rechtsgrundlage für die in Ziffer 1 der Bescheide verfügte Anforderung eines Nachweises im Sinne von § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG ist § 20 Abs. 12 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 20 Abs. 13 Satz 1 IfSG.

22
Gemäß § 12 Abs. 12 Satz 1 Nr. 1 IfSG haben Personen, die in Gemeinschaftseinrichtungen nach § 33 Nr. 1 bis 3 IfSG betreut werden, dem Gesundheitsamt, in dessen Bezirk sich die jeweilige Einrichtung befindet, auf Anforderung einen Nachweis nach § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG vorzulegen. Gemäß § 33 Nr. 3 IfSG zählen zu den Gemeinschaftseinrichtungen in diesem Sinne insbesondere Schulen. Im Falle Minderjähriger treffen diese Verpflichtungen die Personensorgeberechtigen (§ 20 Abs. 13 Satz 1 IfSG). Hierbei handelt es sich um eine vollständige Übertragung der Verpflichtung und nicht um eine bloße Vertretungsregelung des Kindes (BayVGH, B.v. 6.10.2021 – 25 CE 21.2383 – juris Rn. 8.).

23

3.2. Das Gericht hat keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der in § 20 Abs. 12 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 20 Abs. 13 Satz 1 IfSG i.V.m. § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG geregelten Nachweispflicht, auch soweit schulpflichtige Kinder betroffen sind.

24
3.2.1. Das Bundesverfassungsgericht hat die Nachweispflicht für Kinder in Kindertageseinrichtungen im Vorschulalter mit der Maßgabe für verfassungsgemäß befunden, dass die Pflicht im Hinblick auf den Impfnachweis bei ausschließlicher Verfügbarkeit von Kombinationsimpfstoffen verfassungskonform so auszulegen ist, dass diese nur dann gilt, wenn es sich bei den Kombinationsimpfstoffe um solche handelt, die keine weiteren Impfstoffkomponenten enthalten als die gegen Masern, Mumps, Röteln oder Windpocken (BVerfG, B.v. 21.7.2022 – 1 BvR 470/20 – juris). Das Bundesverfassungsgericht hat dies ausführlich damit begründet, dass der Gesetzgeber durch die Nachweispflicht einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck verfolgt, nämlich den Schutz vulnerabler Personen vor einer für sie gefährlichen Masernerkrankung. Die Annahme des Gesetzgebers, dass von Personen, die keinen ausreichenden Impfschutz oder eine Immunität gegen Masern aufweisen, Gefahren für das Leben und die Gesundheit insbesondere von Personen ausgeht, die sich selbst nicht durch eine Impfung vor einer Masernerkrankung zu schützen vermögen, beruht auf zuverlässigen Grundlagen und hält auch der strengen verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Zwar ist die Entscheidung über die Vornahme von Impfungen ein wesentliches Element der elterlichen Gesundheitssorge (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG), jedoch sind die Eltern bei der Ausübung der am Kindeswohl zu orientierenden Gesundheitssorge für ihr Kind weniger frei, sich gegen Standards medizinischer Vernünftigkeit zu wenden, als sie es kraft ihres Selbstbestimmungsrechts über ihre eigene Integrität wären. Da der Gesetzgeber keine mit Zwang durchzusetzende Impfpflicht gegen Masern statuiert hat, sondern den Eltern die Entscheidung weitgehend belassen wollte, ist es konsequent, den Vorrang der Schulpflicht vor der Nachweispflicht klarzustellen.

25
Auch wenn die Nachweispflicht für Schulkinder nicht explizit Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war, so sind die maßgeblichen Erwägungen übertragbar. Die gesetzliche Regelung erweist sich auch für Schulkinder als verfassungsgemäß. Insbesondere ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt. Die Nachweispflicht ist geeignet, die körperliche Unversehrtheit der Kinder vor einer schweren und hochansteckenden Krankheit zu schützen. Sie ist gerade im Hinblick auf das hohe Infektionsrisiko innerhalb einer Gemeinschaftseinrichtung zum Schutz vor Ansteckung erforderlich, wo regelmäßig eine Vielzahl von Kindern ohne nennenswerten Abstand aufeinandertrifft. Sie erweist sich auch als verhältnismäßig im engeren Sinn, insbesondere unter Berücksichtigung des eingeräumten Vorrangs der Schulpflicht. Denn schulpflichtige Kinder dürfen auch ohne die Vorlage eines Nachweises am Unterricht teilnehmen, weil (anders als für kleinere Kinder in Einrichtungen der Kindertagespflege) Betretungsverbote für schulpflichtige Kinder nicht ausgesprochen werden dürfen (BayVGH, U.v. 5.12.2024 – 20 BV 24.1343 – juris Rn. 19; VGH BW, B.v. 20.1.2025 – 1 S 1765/24 – juris Rn. 44; VG Bayreuth, U.v. 01.07.2024 – B 7 K 23.793 – juris Rn. 23 ff.; BayObLG, B.v. 28.03.2024 – 201 ObOWi 141/24 – juris Rn. 8 ff.). Auf der Ebene der Vollstreckung haben die zuständigen Behörden jedoch nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bei der Anwendung von Zwangsmitteln ihr Ermessen unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls so auszuüben, dass dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen wird und die Anwendung von Zwangsgeld nicht zu einer faktischen Impfpflicht führt (BayVGH, U.v. 5.12.2024 – 20 BV 24.1343 – juris Rn. 39; BayVGH, B.v. 7.5.2024 – 20 CS 24.428 – juris Rn. 7).

26
Auf letzteres kommt es im vorliegenden Fall aber nicht an, weil Zwangsmittel nicht angedroht wurden.

27
3.2.2. Die Einwände der Klagepartei gegen die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Rechtsgrundlagen führen nicht zum Erfolg. Sie begründen zur Überzeugung des Gerichts keine durchgreifenden Zweifel an der gemäß § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz für das erkennende Gericht verbindlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

28
3.2.2.1. Der Einwand, das Bundesverfassungsgericht sei von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen, weil schwere Impfnebenwirkungen nur unzureichend erfasst worden seien, verfängt nicht. Der Verdacht auf eine schwere Impfreaktion ist vom Arzt gemäß § 6 Abs. 1 IfSG verpflichtend zu melden (OVG NRW,

B.v.20.12.2024 – 13 B 179/24 – juris Rn. 30). Dass die vom Paul Ehrlich-Institut bereitgestellten Meldebögen derart unzulänglich sein sollten, das es zu einer repräsentativen Nichterfassung schwerer Impfreaktionen kommen würde, erscheint dem Gericht nicht überzeugend.

29
3.2.2.2. Soweit die Klagepartei einwendet, das Bundesverfassungsgericht habe nicht berücksichtigt, dass bereits für das Jahr 2022 die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ebenso wie die Nationale Verifizierungskommission Masern/Röteln (NAVKO) die Unterbrechung der endemischen Transmission in Deutschland bestätigt hätte, lässt sie außer Acht, dass eine Elimination nach der Definition der WHO erst dann erreicht ist, wenn ein Land oder eine Region die Unterbrechung einer endemischen Virusübertragung über mindestens 36 Monate belegen konnte. Im Übrigen bedeutet der Status der Elimination nicht, dass die Masern damit ausgerottet wurden. Auch im Status der Elimination können Masern auftreten und unter Umständen auch zu ausgedehnten Ausbrüchen führen. Von einer Ausrottung (Eradikation) der Masern spricht man erst, wenn eine globale und permanente Unterbrechung der Maserntransmission erreicht wurde, sodass weitere Kontrollmaßnahmen nicht mehr notwendig sind (RKI, Antworten auf häufig gestellte Fragen zu Schutzimpfungen gegen Masern, Stand 14.1.2026, https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/Impfen/MMR/FAQ_Uebersicht_MSG.html? nn=16779306#entry_16954848).

30
Demnach ginge das Erreichen des Status der Elimination nicht ohne Weiteres mit einer Verfassungswidrigkeit der Nachweispflicht einher. Ein Aufrechterhalten der Nachweispflicht ist daher auch nach Erreichen des Eliminationsstatus unter genauer Beobachtung des Infektionsgeschehens über einen gewissen Zeitraum erforderlich, um den Status der Elimination halten zu können und nicht über kurz oder lang ein Wiederaufleben des Infektionsgeschehens zu riskieren.

31
3.2.2.3. Die Klagepartei kann sich auch nicht mit Erfolg auf eine individuelle negative Nutzen-Risiko-Bewertung berufen. Das Bundesverfassungsgericht geht auf Grundlage der verfügbaren Daten und wissenschaftlichen Erkenntnisse von einer allgemeinen positiven Nutzen-Risiko-Bewertung der Masernimpfung aus. Soweit die Klagepartei eine davon abweichende individuelle negative Nutzen-Risiko-Bewertung anstellt, indem sie die die Anzahl der tatsächlich an Masern erkrankten Personen mit der Anzahl der Personen, die einen Impfschaden erlitten haben, ins Verhältnis setzt, lässt sie außer Acht, dass es dem Gesetzgeber mit der Nachweispflicht nicht allein um den Eigenschutz des Einzelnen vor Ansteckung geht, sondern auch und gerade um einen Gemeinschaftsschutz. Vulnerable Personen (z.B. Kranke, Schwangere oder Säuglinge unter 11 Monaten), die sich nicht impfen lassen können, aber im Falle einer Infektion ein besonderes Risiko tragen, schwer oder lebensgefährlich zu erkranken, sind auf eine möglichst hohe Impfquote in der Bevölkerung und den damit vermittelten Herdenschutz angewiesen. Der Gemeinschaftsschutz, mithin der Schutz vulnerabler Personen, kann aber nicht erreicht werden, wenn sich der Einzelne auf eine rein individuelle Nutzen-Risiko-Bewertung berufen könnte. Denn naturgemäß sinkt das individuelle Ansteckungsrisiko und damit der „individuelle Nutzen“ einer Impfung, je näher das vom Gesetzgeber verfolgte legitime Ziel der Elimination bzw. Ausrottung des Erregers zum Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen rückt. Das Abstellen auf einen rein individuellen Nutzen, der den Gemeinschaftsschutz außer Acht lässt, ist mit dem Gesetzeszweck nicht vereinbar.

32
3.3. Die Aufforderung zur Vorlage eines Nachweise in Ziffer 1 der streitgegenständlichen Bescheide vom … März 2024 ist rechtmäßig.

33
3.3.1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Bescheids ist der Zeitpunkt seines Erlasses (BayVGH, B.v. 7.7.2021 – 25 CS 21.1651 – juris Rn. 11; BayVGH, B.v. 14.11.2023 – 20 CS 23.1937 – juris Orientierungssatz).

34
3.3.2. Die formelle Rechtmäßigkeit begegnet keinen rechtlichen Bedenken, insbesondere ist die erforderliche Anhörung nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG erfolgt.

35

3.3.3. Die Aufforderung zur Nachweisvorlage ist materiell rechtmäßig.

36
3.3.3.1. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Anforderung eines Nachweises nach § 20 Abs. 9 IfSG sind erfüllt.

37
Die minderjährigen Kinder der sorgeberechtigten Kläger besuchen eine Förderschule in Traunstein und werden somit in einer Gemeinschaftseinrichtung nach § 33 Nr. 3 IfSG (Schulen und sonstige Ausbildungseinrichtungen) im Bezirk des Beklagten betreut. Infolgedessen haben die Kläger einen Nachweis über einen Masernschutz im Sinne von § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG vorzulegen. Die Nachweispflicht haben die Kläger im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses nicht bereits erfüllt. Die ärztlichen Bescheinigungen vom … Mai 2023 und … Oktober 2023 entsprechen nicht den gesetzlichen Anforderungen an eine Bescheinigung über eine medizinische Kontraindikation im Sinne des § 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 IfSG.

38
Die Anforderungen an den Inhalt eines ärztlichen Zeugnisses über eine Kontraindikation ergeben sich aus der Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere aus der Regelungssystematik und dem Sinn und Zweck von § 20 IfSG. Aus der Befugnis des Gesundheitsamts, gemäß § 20 Abs. 12 Satz 2 IfSG bei Zweifeln an der Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Nachweises eine ärztliche Untersuchung im Hinblick auf die medizinische Kontraindikation anzuordnen, folgt, dass das Gesundheitsamt zur inhaltlichen Kontrolle eines ärztlichen Attests berufen ist. Das Attest muss daher wenigstens solche Angaben zur Art der medizinischen Kontraindikation enthalten, die das Gesundheitsamt in die Lage versetzen, das ärztliche Zeugnis auf Plausibilität hin zu überprüfen. Nicht ausreichend ist ein ärztliches Attest, das lediglich den Gesetzeswortlaut des § 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 IfSG wiederholt und sich insoweit auf die bloße Behauptung beschränkt, dass eine medizinische Kontraindikation vorliegt, ohne diese zu benennen (vgl. BayVGH, B.v. 7.7.2021 – 25 CS 21.1651 – juris Rn. 14). Das ärztliche Attest muss vielmehr die Kontraindikation, also den Umstand, der die Anwendung der Impfung verbietet, wiedergeben und deshalb den die Impfung hindernden Umstand bezeichnen und angeben, warum dieser einer Masernimpfung entgegensteht (BayVGH, U.v. 5.12.2024 – 20 BV 24.1343 – juris Rn. 43 ff.). Unproblematisch ist der Nachweis in der Regel, wenn das Zeugnis sich auf die bei den in Deutschland zugelassenen Masernimpfstoffe, die als MMR- oder MMRV-Kombinationsimpfstoffe angeboten werden, aufgeführten Kontraindikationen bezieht. In einem solchen Fall ist die Angabe der konkreten Kontraindikation ausreichend (BayVGH, B.v. 22.12.2025 – 20 CS 25.2212 – juris Rn. 8). Den in der jeweiligen Packungsbeilage und den Fachinformationen der zugelassenen Masernimpfstoffe zwingend aufzuführenden Gegenanzeigen kommt insofern maßgebende Bedeutung zu. Entsprechend der von den Herstellern der zugelassenen Impfstoffe genannten Gegenanzeigen können auch Allergien grundsätzlich eine medizinische Kontraindikation begründen; allerdings muss in diesem Fall der Bestandteil des Impfstoffs bezeichnet werden, gegen den eine Allergie besteht (BayVGH, B.v. 12.6.2025 – 20 CS 25.927 – juris Rn. 32).

39
Daran gemessen erfüllen die Bescheinigungen vom … Mai 2023 die Anforderungen an ein ärztliches Zeugnis über eine Kontraindikation nicht. Die jeweilige Bescheinigung bezeichnet keine konkreten auf den Gesundheitszustand der Kinder abstellende Umstände, und begründet nicht, woraus sich das bescheinigte hohe Impfschadensrisiko ergeben soll. Eine Bezugnahme auf ein allgemein bestehendes Risiko, einen – extrem seltenen – Impfschaden zu erleiden, ist nicht ausreichend.

40
Auch die Arztbriefe vom … Oktober 2023 erfüllen die Anforderungen nicht. Die Bescheinigungen listen zwar für jedes Kind gesondert eine Reihe von Diagnosen oder Befunden auf. Allerdings verhalten sich die Bescheinigungen schon nicht dazu, auf welcher Grundlage die Diagnosen und Befunde beruhen. Dies wäre vor dem Hintergrund, dass die attestierende Ärztin nicht die behandelnde Ärztin der Kinder bzw. der Familie ist, sondern die Kindern nur einmal untersucht hat, für die Beurteilung der Belastbarkeit der Diagnosen geboten gewesen. Unter den gelisteten Diagnosen befindet sich keine, die unter die in der Packungsbeilage und den Fachinformationen genannten Gegenanzeigen fällt. Soweit den Kindern eine Infektanfälligkeit bescheinigt wird, geht bereits aus den FAQs des RKI

(https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/Impfen/MMR/FAQ_Uebersicht_MSG.html?nn=16779306#entry_16954848) hervor, dass eine erhöhte Infektanfälligkeit ebenso wie banale Infekte im Allgemeinen keine Kontraindikation darstellen. Dies hat die Amtsärztin des Landratsamts in der mündlichen Verhandlung bestätigt und darauf hingewiesen, dass eine Infektanfälligkeit nicht mit einer Immunerkrankung gleichzusetzen sei. Eine Immunerkrankung lässt sich weder aus den die Kinder betreffenden Diagnosen noch aus den Diagnosen der Familienangehörigen herleiten. Zwar darf nach der Packungsbeilage des Impfstoffs M-M-RVAXPRO ® der Impfstoff nicht angewendet werden, wenn in der Familienanamnese der zu impfenden Person eine angeborene oder erbliche Immunschwäche vorkommt, es sei denn die zu impfende Person hat ein nachgewiesenermaßen intaktes Immunsystem. In der Bescheinigung wurde aber weder für die Kinder explizit die Diagnose einer Immunschwäche gestellt noch für einen Familienangehörigen und auch nicht zur Frage Vererblichkeit Stellung genommen. Ein Zusammenhang der aufgelisteten Diagnosen der Familienangehörigen mit der Impfbarkeit der Kinder erschließt sich aus der Bescheinigung daher nicht. In der Bescheinigung ist für keine der einzelnen Diagnosen ein Grund angegeben, warum diese gegen eine Impfung sprechen sollte.

41
Auch die in den Arztbriefen vom … Oktober 2023 ergänzend aufgelisteten allgemeinen Risiken vermögen das Vorliegen einer Kontraindikation nicht plausibel zu begründen. Soweit am Ende der Liste Risiken allgemeiner Art genannt sind (Risiko allergischer oder anaphylaktischer Reaktion, Meningitisrisiko, Non-Responder-Risiko), handelt es sich nicht um individuelle Umstände des jeweiligen Kindes, sondern um allgemeine Umstände ohne konkreten Bezug zum Kind. Diese allgemeinen Risiken wurden bereits im arzneimittelrechtlichen Zulassungsverfahren der verfügbaren Impfstoffe fachlich geprüft, im Rahmen der Nutzen-Risiko-Abwägung als zulässig bewertet und vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Nachweispflicht (BVerfG, B.v. 21.7.2022 – 1 BvR 469/20 – u.a. juris) nicht beanstandet. Im Übrigen begründet eine Allergie eine medizinische Kontraindikation nur dann, wenn sie sich gegen einen Bestandteil des Impfstoffs richtet, der konkret zu bezeichnen ist (BayVGH, B.v. 12.6.2025 – 20 CS 25.927 – juris Rn. 32).

42
Soweit sich die Ärztin im Arztbrief auf die Gesamtschau der epidemiologischen Situation in Deutschland beruft, wird ergänzend darauf hingewiesen, dass eine niedrige Maserninzidenz und damit einhergehend ein niedriges persönliches Risko sich mit Masern anzustecken wegen des vom Gesetzgeber verfolgten legitimen Ziels, vulnerable Personen durch eine Herdenimmunität zu schützen, nicht geeignet ist, eine Kontraindikation zu begründen. Wie bereits zuvor ausgeführt wird das individuelle Risiko, sich in Deutschland mit Masern zu infizieren, naturgemäß niedriger, je näher das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel einer Herdenimmunität rückt, weswegen das Abstellen auf einen rein individuellen Nutzen, der den Gemeinschaftsschutz außer Acht lässt, mit dem Gesetzeszweck nicht vereinbar ist.

43
Auf die erst nach Bescheidserlass im Klageverfahren vorgelegten ärztlichen Gutachten von Dr. S. … kommt es für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der behördlichen Aufforderung zur Vorlage eines Nachweise im Sinne von § 20 Abs. 9 IfSG nicht an. Ein nach Aufforderung vorgelegter Nachweis bestimmt zwar die weitere Vorgehensweise des Gesundheitsamts, lässt die Rechtmäßigkeit der ursprünglichen Aufforderung nach § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG aber unberührt (BayVGH, B.v. 7.7.2021 – 25 CS 21.1651 – juris Rn. 12).

44
Nach alledem ist der Beklagte zu Recht davon ausgegangen, dass die Kläger ihrer Nachweispflicht im Zeitpunkt des Bescheidserlasses nicht nachgekommen waren, weil die vorgelegten Atteste vom … Mai 2023 und ... Oktober 2023 den gesetzlichen Anforderungen nicht genügten.

45
3.3.3.2. Aufgrund der Nichterfüllung der Nachweispflicht war der Beklagte gemäß § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG befugt, mit Bescheiden vom … März 2024 einen Nachweis anzufordern. Ermessensfehler, soweit diese gemäß § 114 VwGO einer gerichtlichen Nachprüfung unterliegen, sind nicht ersichtlich.

46
Bei der Anordnung der Vorlagepflicht handelt es sich um eine Ermessensentscheidung (VG Bayreuth, U.v. 1.7.2024 – B 7 K 23.793 – juris Rn. 58; VG München; B.v. 11.4.2024 – M 26a S 23.4202 – juris Rn. 56; VG

Köln, B.v. 14.2.2024 – 7 L 1981/23 – juris Rn. 71; VG Minden, B.v. 6.11.2023 – 7 L 882/23 – juris Rn. 66; Kießling/Gebhard, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 20 Rn. 61; Gerhardt, IfSG, 6. Aufl. 2022, § 20 Rn. 119). Dabei ist das Ermessen dahingehend intendiert, dass in aller Regel nur die Entscheidung für die Aufforderung des Pflichtigen zur Vorlage eines Nachweises nach § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG in Betracht kommt, da andernfalls dem Gesetzeszweck, Masernausbrüche in Gemeinschaftseinrichtungen zu verhindern und damit dem hochrangigen Schutz der öffentlichen Gesundheit zu dienen, nicht hinreichend Rechnung getragen werden könnte (VG München, U.v. 19.2.2025 – M 26b K 23.1888 – juris Rn. 49; B.v. 25.7.2024 – M 26a S 24.3624 – juris Rn. 39). Liegen demnach die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Anordnung nach § 20 Abs. 12 IfSG vor, ist in der Regel nur die Entscheidung für die Aufforderung zur Nachweisvorlage ermessensfehlerfrei und muss nach auch nicht näher begründet werden. Einer Darlegung der Ermessenserwägungen bedarf es nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, die ein Abweichen vom intendierten Regelermessen gebieten rechtfertigen könnten. Gründe, die im vorliegenden Fall für ein Abweichen vom Regelfall der Anordnung sprechen würden, sind weder geltend gemacht noch sonst ersichtlich.

47
Auch gegen die Länge der Frist zur Vorlage eines Nachweises innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheides bestehen keine rechtlichen Bedenken (vgl. BayVGH, B.v. 22.01.2024 – 20 CS 23.2238 – juris Rn. 13).

48
Die Einwände der Klagepartei gegen die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung greifen auch im Übrigen nicht durch.

49
Da die Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses über eine Kontraindikation nach der gesetzlichen Konzeption den Sorgeberechtigten obliegt (§ 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2, Abs. 12 Satz 1 Nr. 1, Abs. 13 Satz 1 i.V.m. § 33 Nr. 3 IfSG), war der Beklagte nicht etwa verpflichtet, seinerseits von Amts wegen die Voraussetzungen einer Kontraindikation zu ermitteln oder die Impffähigkeit des Kindes der Kläger positiv festzustellen (BayVGH, B.v. 8.1.2024 – 20 CS 23.2225 – juris Rn. 2). Der allgemeine Untersuchungsgrundsatz tritt insoweit hinter die spezialgesetzliche Konzeption des § 20 IfSG zurück (BayVGH, B.v. 14.11.2023 – 20 CS 23.1937 – juris Rn. 5).

50
Der Beklagte war auch nicht gehalten, anstelle der getroffenen Vorlageanordnung von den Befugnissen aus § 20 Abs. 12 Satz 2 bis 6 IfSG Gebrauch machen. Die in § 20 Abs. 12 Satz 2-6 IfSG vorgesehenen Befugnisse sind nicht vorrangig, sondern geben der Behörde ein flexibles Entscheidungsprogramm zur Durchsetzung des gesetzlichen Ziels des öffentlichen Gesundheitsschutzes an die Hand (BayVGH, B.v. 31.10.2025 – 20 CS 25.2212 – juris Rn. 10).

51
Der Aufforderung zur Nachweisvorlage durch förmlichen Bescheid steht auch nicht entgegen, dass der Beklagte die Kläger zuvor mehrfach durch einfaches Schreiben zur Vorlage aufgefordert hat. Das dem Bescheidserlass vorgeschaltete Verwaltungsverfahren soll den Klägern ermöglichen, ihrer gesetzlichen Vorlagepflicht nachzukommen, ohne hierzu durch kostenpflichtigen Bescheid verpflichtet zu werden. Die vorherige Korrespondenz ist ein Gebot des fairen Verfahrens, sie macht den späteren Erlass eines Aufforderungsbescheids weder unverhältnismäßig noch führt sie zum „Verbrauch“ der Anordnungsbefugnis (OVG NRW, B.v. 20.12.2024 – 13 B 179/24 – juris Rn. 64; VGH BW, B.v. 20.1.2015 – VGH 1 S 1765/24 – juris Leitsatz 4).

52
Schließlich verfängt auch der Einwand, der Bescheid sei ermessensfehlerhaft, weil der Beklagte fälschlicherweise davon ausgegangen sei, dass es für den Nachweis über eine Kontraindikation ausschließlich auf absolute, nicht aber auf relative Kontraindikationen ankommen könne, nicht. Bei der Frage, ob ein ausreichender Nachweis bereits erbracht wurde, handelt es sich um eine Tatbestandsvoraussetzung, die gerichtlich voll überprüfbar ist. Da der Beklagte im Ergebnis zu Recht die Nachweise als unzureichend beurteilt hat, kommt es auf die Frage der Richtigkeit der begrifflichen Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Kontraindikation nicht entscheidungserheblich an.

53
3.3.4. Auch die Kostenentscheidung (Ziffer 3) sowie die Gebührenfestsetzung (Ziffer 4) in den Bescheiden begegnen keinen rechtlichen Bedenken.

54
Die Kostenentscheidung beruht auf Art. 1, 2, 6 und 10 des Kostengesetzes (KG). Danach erheben die Behörden des Staates für Amtshandlungen Kosten in Form von Gebühren und Auslagen vom Veranlasser der Amtshandlung. Die Höhe der Gebühren bemisst sich, da das Kostenverzeichnis hier nicht einschlägig ist, im allgemeinen Rahmen des Art. 6 Abs. 1 Satz 3 KG nach dem Verwaltungsaufwand. Fehler bei der Bemessung der Gebührenhöhe sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Einlassung, die Erhebung von Kosten wirke wie ein Zwangsgeld, lässt die Rechtmäßigkeit der Kostenentscheidung und Gebührenhöhe unberührt.

55
4. Die Klage war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 und § 159 VwGO abzuweisen.

56
5. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).