
Datum: 02.04.2025
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 13. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 13 B 1141/24
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2025:0402.13B1141.24.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Minden, 7 L 580/24

Tenor:

Auf die Beschwerde der Antragsteller wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Minden vom 18. November 2024 teilweise geändert.

Die aufschiebende Wirkung der Klage VG Minden 7 K 1992/24 gegen Ziffer 3 der Ordnungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 wird angeordnet.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens wird aufrechterhalten.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

Die nach § 146 Abs. 1 und 4 VwGO zulässige Beschwerde ist im tenorierten Umfang begründet. Das Beschwerdevorbringen bietet Anlass, den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts insoweit zu ändern. 1 2

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragsteller abgelehnt, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage 7 K 1992/24 gegen die Ziffern 1 und 3 der Bescheide der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 anzuordnen. Mit der Ziffer 1 waren die Antragsteller 3

jeweils aufgefordert worden, bis spätestens zum 9. Juli 2024 einen Nachweis über den ausreichenden Impfschutz gegen Masern oder die Impfunfähigkeit gegen Masern für ihr Kind E. B. vorzulegen; für den Fall der Zuwiderhandlung hatte die Antragsgegnerin den Antragstellern mit der Ziffer 3 jeweils ein Zwangsgeld in Höhe von 250 Euro angedroht. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG beinhalte die Befugnis, die Vorlage des Nachweises durch Verwaltungsakt anzuordnen. Entgegen der Auffassung der Antragsteller fehle auch nicht deshalb die Verwaltungsaktbefugnis, weil die Antragsgegnerin vor Erlass der in der Hauptsache angefochtenen Bescheide mit Schreiben vom 19. Februar 2024 einen inhaltsgleichen Verwaltungsakt erlassen hätte. Dieses Schreiben, mit welchem die Antragsteller aufgefordert worden seien einen Nachweis i.S.d. § 20 Abs. 9 IfSG vorzulegen, vermöge allenfalls erst die Vorlagepflicht aus § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG gegenüber der Antragsgegnerin zu begründen und könne daher nur als behördliche Verfahrenshandlung i.S.v. § 44a VwGO angesehen werden. Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen in § 20 Abs. 8 ff. IfSG, die zur Nichtanwendung des Gesetzes bereits im Eilverfahren führen müssten, bestünden nicht.

Die Verfügung sei formell und materiell rechtmäßig. Die Tatbestandsvoraussetzungen lägen vor, insbesondere hätten die Antragsteller für ihren Sohn bislang keinen Nachweis i. S. v. § 20 Abs. 9 IfSG vorgelegt. Das vorgelegte ärztliche Schreiben und das ärztliche Zeugnis des Arztes für Allgemeinmedizin J. Y., jeweils vom 26. August 2020, seien nicht hinreichend plausibel. Die Verfügung sei auch auf Rechtsfolgenseite nicht zu beanstanden. Es sei nicht erkennbar, dass die Frist von gut zwei Wochen zu kurz bemessen sei. Diese müsse nicht stets so bemessen sein, dass die erstmalige Erbringung eines Nachweises überhaupt erst möglich wäre, sondern orientiere sich an den Umständen des Einzelfalls. Danach hätten aus Sicht der Antragsgegnerin keine Anhaltspunkte für die Gewährung einer längeren Frist bestanden. Insbesondere sei nicht im Ansatz ersichtlich, dass die Antragsteller tatsächlich beabsichtigt hätten, ihr Kind nach Erhalt der in der Hauptsache angefochtenen Bescheide zeitnah gegen Masern impfen zu lassen. 4

Auch hinsichtlich der Zwangsgeldandrohungen in Ziffer 3 der Bescheide gehe die Interessenabwägung zulasten der Antragsteller aus. Diese erwiesen sich nach der gebotenen Prüfung ebenfalls als rechtmäßig. 5

Die hiergegen gerichteten Einwände der Antragsteller verhelfen der Beschwerde nur in Bezug auf Ziffer 3 der Ordnungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 (dazu 2.), nicht aber hinsichtlich Ziffer 1 der Bescheide (dazu 1.) zum Erfolg. 6

1. Die von den Antragstellern mit der Beschwerde fristgemäß dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen es nicht, den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts hinsichtlich Ziffer 1 der Ordnungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 zu ändern. 7

a. Entgegen der Auffassung der Antragsteller fehlte der Antragsgegnerin nicht die Befugnis, die streitgegenständlichen Verwaltungsakte zu erlassen, weil sie bereits mit inhaltsgleichen Bescheiden vom 19. Februar 2024 einen Nachweis angefordert hat. Dabei kann offenbleiben, ob die Nachweisanforderungen vom 19. Februar 2024, die keine Rechtsbehelfsbelehrungen enthielten und die die Antragsgegnerin – anders als die streitgegenständlichen Bescheide – auch nicht ausdrücklich als Ordnungsverfügungen bezeichnete und als solche laut Beschwerdeerwiderung auch nicht verstanden wissen wollte, als Verwaltungsakte zu qualifizieren waren. Denn selbst wenn dies der Fall wäre, stünde dies einer erneuten Nachweisanforderung durch Verwaltungsakt nicht entgegen. Das Gesundheitsamt darf einen 8

Nachweis auf der Grundlage von § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG erneut anfordern, wenn ein bereits vorgelegter Nachweis nicht plausibel oder sein Beweiswert erschüttert ist. Hieran bestehen mit Blick auf den zu wahrenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine Bedenken, insbesondere ist eine erneute Anforderung ein milderer Mittel als die Vollstreckung aus einer zuvor erfolgten Vorlageanordnung.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2024 - 13 B 179/24 -, juris, Rn. 64. 9

Die Voraussetzungen für eine erneute Nachweisanforderung lagen vor. Die nach der Anforderung vom 19. Februar 2024 eingereichten ärztlichen Zeugnisse des Arztes für Allgemeinmedizin J. Y. vom 26. August 2020 legen – wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat – das Bestehen einer medizinischen Kontraindikation nicht plausibel dar. Insoweit kommt es – anders als die Antragsteller meinen – nicht darauf an, ob die Antragsgegnerin in den angegriffenen Bescheiden zutreffend davon ausgegangen ist, eine medizinische Kontraindikation müsse eine „absolute“ Kontraindikation sein, worunter eine Gegenanzeige zu einer Impfung zu verstehen ist, die die Anwendung grundsätzlich verbietet, wohingegen bei einer relativen Kontraindikation eine Entscheidung über die Verabreichung unter strenger Abwägung aller Risiken erfolgt. 10

Vgl. zu den Definitionen: Psychrembel online, abrufbar unter 11

<https://www.psychrembel.de/Kontraindikation/K0C3S>. 12

Denn den vorgelegten Nachweisen fehlt es schon an jeglichen Angaben, die einen Schluss auf die Art der Kontraindikation zulassen, geschweige denn die Antragsgegnerin oder das Gericht in die Lage versetzen, eine Plausibilitätsprüfung vorzunehmen. 13

Vgl. dazu, dass die Angaben eine solche Prüfung ermöglichen müssen: OVG NRW Beschluss vom 20. Dezember 2024 - 13 B 179/24 -, juris, Rn. 55 f., m. w. N. 14

Der Senat teilt insoweit auch nicht die von den Antragstellern referierte Auffassung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, 15

vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Februar 2024 - 29 L 3343/23 -, juris, Rn. 44 ff., 16

man genüge der Vorlagepflicht auch mit einem zweifelhaften Nachweis. 17

Vgl. die hierzu ergangene Beschwerdeentscheidung: OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2024 - 13 B 179/24 -, juris, Rn. 59 ff. 18

b. Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist die Handlungsanordnung in Ziffer 1 der angegriffenen Bescheide auch nicht zu unbestimmt, weil nur eine Gesetzesnorm referiert wird. Gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG NRW muss ein Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein. Kann einem Verwaltungsakt durch Auslegung kein eindeutiger Regelungsgehalt beigemessen werden, ist er nach § 37 Abs. 1 VwVfG NRW rechtswidrig. Hinreichend bestimmt ist ein Verwaltungsakt dann, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird und wenn der Bescheid darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts. Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 19

BGB zu ermitteln. Hinreichende Bestimmtheit liegt vor, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 - 8 C 14.16 -, juris, Rn. 12 f., m. w. N. 20

Der Antragsgegner benennt die möglichen einzureichenden Nachweise nicht in der Sache, sondern fordert zur Vorlage eines „der in § 20 Abs. 9 Infektionsschutzgesetzes (IfSG) aufgelisteten Nachweise“ auf. Auch wenn es sich bei den Antragstellern um juristische Laien handelt, die im Verwaltungsverfahren noch nicht anwaltlich vertreten waren, musste sich ihnen aus der vorherigen Korrespondenz mit der Antragsgegnerin erschließen, welche Nachweise sie vorlegen konnten, um der Nachweispflicht aus § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG zu genügen. Denn der Antragsgegner hat die möglichen Nachweise unter Verweis darauf, es handele sich um solche nach Maßgabe des § 20 Abs. 9 IfSG, in den ersten Anforderungen zur Vorlage dieser Nachweise vom 19. Februar 2024 einzeln ausdrücklich bezeichnet. 21

Dass es in Ziffer 1 der angegriffenen Bescheide im Übrigen an der Anordnung einer konkreten Handlungspflicht fehlt, ist nicht ersichtlich. Dabei ist unschädlich, dass der Antragsgegner die „Vorlage“ eines Nachweises fordert und damit die Handlungspflicht in der Weise beschreibt, wie sie bereits im Gesetz formuliert ist. Denn diese Handlungspflicht ist im Gesetz ausreichend präzise normiert. Anders als die Antragsteller meinen, fehlt es auch nicht an der Übertragung einer konkret-individuellen Handlungspflicht durch die angegriffenen Bescheide. Denn durch Anforderung des Nachweises in Bescheidform wird einzelfallbezogen festgestellt, dass die Nachweisvorlage für den Bescheidadressaten verbindlich ist. Dies schafft für ihn Rechtsklarheit und ermöglicht es ihm, hiergegen um Rechtsschutz nachzusuchen. 22

Vgl. zu dieser rechtsstaatlichen Funktion eines Verwaltungsakts: BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, juris. Rn. 121 f. 23

c. Anders als die Antragsteller meinen, sind die streitgegenständlichen Nachweisanforderungen auch nicht deswegen rechtswidrig, weil die Antragsgegnerin in deren Begründung auf § 16 Abs. 1 IfSG Bezug nimmt. Zwar ist richtige Ermächtigungsgrundlage für eine Nachweisanforderung nicht § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG, sondern § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG (aa). Dass die Ausführungen der Antragsgegnerin jedenfalls so gedeutet werden können, dass sie die Nachweisanforderung auf § 16 Abs. 1 IfSG stützen wollte, steht ihrer Rechtmäßigkeit jedoch nicht entgegen (bb). 24

aa. § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG bestimmt, dass, wenn Tatsachen festgestellt werden, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können, oder anzunehmen ist, dass solche Tatsachen vorliegen, die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit hierdurch drohenden Gefahren trifft. Allein der Umstand, dass ein einzelner Schüler nicht gegen Masern geimpft ist, stellt ohne Hinzutreten weiterer gefahrbezüglicher Umstände noch keine Tatsache dar, die zum Auftreten von Masern führen kann und eine zum Einschreiten der Behörde erforderliche konkrete Gefahrenlage oder einen Gefahrenverdacht begründet. Allerdings stellt § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG eine Rechtsgrundlage für die Nachweisanforderung mittels Verwaltungsakt dar. 25

Vgl. grundlegend dazu: OVG NRW, Beschluss vom 16. Juli 2024 - 13 B 1281/23 -, juris, Rn. 4 ff. 26

bb. Der Rechtmäßigkeit der Nachweisanforderung steht nicht entgegen, dass die Antragsgegnerin diese nicht ausdrücklich auf § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG gestützt hat, sondern möglicherweise auf Grundlage von § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG handeln wollte. In der Vorschrift des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO, wonach das Verwaltungsgericht den Verwaltungsakt aufhebt, soweit er rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt, kommt die Verpflichtung des Gerichts zum Ausdruck zu prüfen, ob der angefochtene Verwaltungsakt mit dem objektiven Recht in Einklang steht und, falls nicht, ob er auch den Kläger in seinen Rechten verletzt. Bei dieser Prüfung hat das Verwaltungsgericht alle einschlägigen Rechtsvorschriften und – nach Maßgabe der Sachaufklärungspflicht gemäß § 86 Abs. 1 VwGO – alle rechtserheblichen Tatsachen zu berücksichtigen, gleichgültig, ob die Normen und Tatsachen von der erlassenden Behörde zur Begründung des Verwaltungsaktes angeführt worden sind oder nicht.	
Vgl. BVerwG, Urteile vom 21. November 1989 - 9 C 28.89 -, juris, Rn. 12, und vom 30. Juni 1989 - 4 C 40.88 -, juris, Rn. 20; OVG NRW, Beschluss vom 9. September 2013 ? 1 B 748/13 -, juris, Rn. 24 f., jeweils m. w. N.	28
Die nachträgliche Heranziehung einer anderen als der im angefochtenen Bescheid genannten Rechtsgrundlage ist nach den zur Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen entwickelten Grundsätzen zulässig und geboten, soweit der Bescheid dadurch nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird.	29
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Dezember 2015 ? 15 A 121/15 -, juris, Rn. 10 f., m. w. N.	30
Grundsätzlich gilt dies auch für Ermessensverwaltungsakte, wenn die Normen demselben Zweck dienen und die Ermessenserwägungen die Verfügung auch nach der zutreffenden Vorschrift tragen.	31
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. September 2013 ? 1 B 748/13 -, juris, Rn. 24 f., m. w. N.	32
Davon ausgehend führt der Austausch der Ermächtigungsgrundlage nicht zu einer Wesensänderung der angegriffenen Maßnahme. Denn die Zwecke beider Ermächtigungsnormen liegen nah beieinander. § 16 IfSG dient der Vermeidung des Ausbruchs und der Verbreitung übertragbarer Krankheiten.	33
Vgl. Zwanziger, in: Eckart/Winkelmüller, IfSG, 23. Aufl., Stand 1. Juli 2024, Einleitung zu § 16.	34
Er stellt eine Grundlage für allgemeine Maßnahmen zur Beseitigung von entsprechenden Gefahren dar.	35
Vgl. z. B. zu einer auf § 16 Abs. 1 IfSG gestützten Anordnung, Müll zu beseitigen: VG Arnsberg, Beschluss vom 9. Mai 2008 - 3 L 336/08 -, juris.	36
Die Regelungen zu Masernimpfungen in § 20 Abs. 8 ff. IfSG sollen ebenfalls bereits das Auftreten von Masern verhindern. Durch sie soll ein besserer individueller Schutz von vulnerablen Personengruppen sowie ein ausreichender Gemeinschaftsschutz vor Maserninfektionen erreicht werden, wobei mittelfristig auch die Elimination der Masern in Deutschland durch eine deutliche Steigerung von Impfquoten bezweckt wird.	37
Vgl. BT-Drs. 19/13452, S. 1 f.	38
	39

Beide Rechtsgrundlagen befinden sich dementsprechend im 4. Abschnitt des Infektionsgesetzes zur „Verhütung übertragbarer Krankheiten“. Der Senat teilt mit Blick auf den aufgezeigten Zweck der Regelungen in § 20 Abs. 8 ff. IfSG auch nicht die Einschätzung der Antragsteller, es handele sich hierbei um einen Fremdkörper im Infektionsschutzgesetz. Denn Infektionsschutz beginnt bereits vor dem Entstehen konkreter Gefahren, die ein Einschreiten auf Grundlage von § 16 IfSG erfordern. Dies zeigen beispielsweise Regelungen auch zu anderen Impfungen in den §§ 20 ff. IfSG, sowie solche in § 23 IfSG zur Verhütung nosokomialer Infektionen.

Zudem hat die Antragsgegnerin bei der Entscheidung, den Nachweis auf der Grundlage von § 16 IfSG anzufordern, Erwägungen angestellt, die auch im Rahmen der Ermessensausübung auf der Grundlage von § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG tragen. Indem sie darauf abstellt, eine fehlende Masernimmunität stelle ein Infektionsrisiko und damit eine Gesundheitsgefahr für Dritte dar, hat sie ihr Ermessen dem Zweck der Ermächtigung des § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG entsprechend ausgeübt. Die Anforderung eines Nachweises durch das Gesundheitsamt auf der Grundlage von § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG soll sicherzustellen, dass die nachweispflichtige Person die Aufweispflicht nach § 20 Abs. 8 IfSG erfüllt. Diese wiederum dient dazu, (auch) Dritte vor Gesundheitsgefahren durch eine Masernerkrankung zu schützen, insbesondere solche, die sich selbst nicht durch eine Impfung individuell schützen können. 40

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Juli 2022 - 1 BvR 469/20 u.a. -, juris, Rn. 107. 41

Die Antragsgegnerin war auch nicht gehalten, im Rahmen des ihr grundsätzlich bei Vorlage eines zweifelhaften Nachweises in § 20 Abs. 12 Satz 2 IfSG eingeräumten Auswahlermessens, 42

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2024 - 13 B 179/24 -, juris, Rn. 59, 43

anstelle einer Nachweisanforderung Aufklärungsmaßnahmen zu erwägen. Eine ärztliche Untersuchung hatte sie erfolglos angeordnet und die eingereichten Atteste enthielten keinerlei Angaben zur Art der medizinischen Kontraindikation, die als Ausgangspunkt für eine weitere Sachverhaltsaufklärung hätten dienen können. 44

Durch den Austausch der Ermächtigungsgrundlage wird auch die Rechtsverteidigung der Antragsteller nicht beeinträchtigt. Die Antragsteller haben erkannt, dass die Antragsgegnerin die falsche Ermächtigungsgrundlage herangezogen hat und tragen hierzu im Beschwerdeverfahren vor. Der Sache nach verhalten sie sich auch zu den Voraussetzungen einer Nachweisvorlage nach § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG, indem sie unter Verweis auf Rechtsprechung zu dieser Regelung vortragen, es habe kein Nachweis angefordert werden dürfen, weil sie einen solchen bereits vorgelegt hätten. 45

d. Soweit die Antragsteller rügen, Ziffer 2 der Bescheide vom 20. Juni 2024 sei überflüssig und fehlerhaft begründet, rechtfertigt dies nicht die Abänderung des angegriffenen Beschlusses. Dieser lehnt nur die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen Ziffern 1 und 3 der Bescheide ab und verhält sich zu Ziffer 2 richtigerweise nicht, weil in dieser keine Regelung getroffen wird, so dass insoweit auch die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage denklogisch ausscheidet. 46

e. Schließlich dringt die Rüge der Antragsteller nicht durch, die *Grundverfügungen* seien wegen einer zu kurz bemessenen Umsetzungsfrist rechtswidrig. 47

Nach dem für die Auslegung von Verwaltungsakten maßgeblichen objektivierten Empfängerhorizont handelt es sich bei der in den Tenor von Ziffer 1 der Ordnungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 integrierten Vorgabe, einen der in § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG aufgelisteten Nachweise „bis spätestens zum 09.07.2024“ vorzulegen, nicht um eine materiell-rechtliche Bescheidfrist, sondern eine bloß die Zwangsgeldandrohung betreffende Vollstreckungsfrist (dazu näher unter 2.), die im Rahmen der Grundverfügung keine rechtliche Bedeutung hat.

Vgl. OVG LSA, Urteil vom 24. November 2015 - 3 L 386/14 -, juris, Rn. 58; OVG M.-V., Beschluss vom 14. Februar 2011 - 2 M 245/10 -, juris, Rn. 8. 49

Nach der im Vollstreckungsrecht geltenden Regelung des § 63 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 VwVG NRW ist dem Betroffenen in der Androhung der Zwangsmittel zur Erfüllung der Verpflichtung eine angemessene Frist zu bestimmen. Die von der Antragsgegnerin gesetzte Frist dient erkennbar allein dem Ziel, es den Antragstellern entsprechend diesen rechtlichen Vorgaben zu ermöglichen, Zwangsvollstreckungsmaßnahmen zu vermeiden, indem sie der mit der Grundverfügung aufgegebenen Nachweispflicht von sich aus nachkommen. Dies ergibt sich bereits unmittelbar daraus, dass in dem Tenor der Zwangsgeldandrohungen in Ziffer 3 der angegriffenen Ordnungsverfügungen insoweit lediglich auf Ziffer 1 Bezug genommen wird, ohne die nach § 63 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 VwVG NRW für die Androhung erforderliche Fristbestimmung dort vorzunehmen. Bestätigt wird dieses Verständnis durch die Bescheidbegründung, die ausschließlich unter „III. (zu Ziffer 3)“ Ausführungen zur Frist enthält („Falls Sie dieser Verfügung nicht fristgerecht nachkommen, werde ich das o.g. Zwangsgeld festsetzen.“). 50

Vgl. mit ähnlichen Auslegungen etwa Sächs. OVG, Beschluss vom 5. Oktober 2023 - 3 B 168/23 -, juris, Rn. 47; OVG LSA, Urteil vom 24. November 2015 - 3 L 386/14 -, juris, Rn. 58; OVG M.-V., Beschluss vom 14. Februar 2011 - 2 M 245/10 -, juris, Rn. 8; OVG Bbg., Urteil vom 18. August 1998 - 4 A 176/96 -, juris, Rn. 38; Hess. VGH, Beschluss vom 20. Februar 1996 - 14 TG 430/95 -, juris, Rn. 31; siehe ferner dieses Auslegungsergebnis dort als selbstverständlich zu Grunde legend nur BVerwG, Urteil vom 2. September 1963 - I C 142.59 -, juris, Rn. 1, 7 ff.; OVG NRW, Beschlüsse vom 3. April 2023 - 19 B 191/23 -, juris, Rn. 1, 56 und vom 27. April 2018 ? 8 B 418/18 -, juris, Rn. 2, 18 ff.; vgl. noch Tillmanns, in: Sadler/Tillmanns, VwVG/VwZG, 11. Aufl. 2024, § 13 VwVG Rn. 42, 64. 51

Es ist nicht zu beanstanden, dass die Grundverfügung danach nicht mit einer Befolgungsfrist verbunden war. Gesetzlich vorgegeben ist eine Fristsetzung bei der Anforderung von Nachweisen auf der Grundlage von § 20 Abs. 12 Satz 1 IfSG nicht. 52

Vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 4. Dezember 2024 ? 13 LA 198/24 -, juris, Rn. 7 f.; VG Frankfurt, Beschluss vom 5. September 2024 - 5 L 2868/24.F -, juris, Rn. 50; Gerhardt, in: Gerhardt, IfSG, 6. Aufl. 2022, § 20 Rn. 120; a. A. wohl VG Hamburg, Beschluss vom 5. Juni 2024 ? 14 E 923/24 -, juris, Rn. 43. 53

Soweit § 20 Abs. 12 Satz 3 und 4 IfSG jeweils darauf abheben, dass ein Nachweis trotz der Anforderung nicht „innerhalb einer angemessenen Frist“ vorgelegt wird, formulieren sie nicht ein materiell-rechtliches Fristsetzungserfordernis bezogen auf die Nachweisanforderung, sondern knüpfen lediglich das Ergreifen von weiteren Maßnahmen (Ladung zur Beratung, Aufforderung zur Vervollständigung des Impfschutzes sowie Anordnung eines Betretungs- oder Tätigkeitsverbots) an die Voraussetzung ihres fruchtlosen Ablaufs; die hierfür vorgesehene Fristsetzung kann sich im Übrigen auch aus der Zwangsgeldandrohung ergeben. Dies gilt ebenso für die Bußgeldvorschrift des § 73 Abs. 1a Nr. 7d IfSG. 54

Vgl. zur Erforderlichkeit einer Fristsetzung in Bezug auf die insoweit vergleichbare Vorschrift des § 73 Abs. 1a Nr. 7h IfSG i. F. v. 18. März 2022: BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, juris, Rn. 276.	55
Auch sonst ist eine Fristsetzung nur mit Blick auf eine anschließende Verwaltungsvollstreckung rechtlich geboten.	56
Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 26. Juni 2024 - 8 A 10427/23.OVG -, juris, Rn. 40 ff.; Bay. VGH, Beschluss vom 2. Mai 2014 - 20 ZB 13.1972 -, juris, Rn. 6; Sächs. OVG, Urteil vom 27. Januar 2009 - 4 B 809/06 -, juris, Rn. 52.	57
2. Allerdings gibt das Beschwerdevorbringen Anlass, den angegriffenen Beschluss in Bezug auf Ziffer 3 der Ordnungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 zu ändern und insoweit die aufschiebende Wirkung der Klage 7 K 1922/24 anzuordnen.	58
Der als Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1. VwGO i. V. m. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, § 112 JustG NRW) zulässige Antrag ist begründet. Die vom Gericht gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung zwischen dem privaten Interesse der Antragsteller, von Vollzugsmaßnahmen einstweilen verschont zu bleiben, und dem öffentlichen Interesse am sofortigen Vollzug der Zwangsgeldandrohungen gemäß Ziffer 3 der Ordnungsverfügungen vom 20. Juni 2024 fällt zu Gunsten der Antragsteller aus, weil sich die Regelungen nach der in diesem vorläufigen Rechtsschutzverfahren allein vorzunehmenden summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten als offensichtlich rechtswidrig erweisen und kein Ausnahmefall vorliegt, in dem das öffentliche Vollzugsinteresse so schwer wiegt, dass diesem gleichwohl Vorrang zu gewähren ist.	59
Die Androhungen eines Zwangsgelds in Höhe von 250 Euro verstoßen aller Voraussicht nach gegen das in § 63 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 VwVG NRW geregelte Erfordernis einer angemessenen Fristsetzung.	60
Nach § 63 Abs. 1 Satz 2 VwVG NRW ist dem Betroffenen in der (Zwangsmittel-)Androhung zur Erfüllung der Verpflichtung eine angemessene Frist zu bestimmen; eine Frist braucht nicht bestimmt zu werden, wenn – anders als hier – eine Duldung oder Unterlassung erzwungen werden soll. Die Angemessenheit der Frist richtet sich dabei nach den Umständen des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der Maßnahme sowie der Schwierigkeit ihrer Erfüllung. Sie ist angesichts ihrer Funktion, den Betroffenen zu warnen und ihn gegebenenfalls zu veranlassen, die durch den Verwaltungsakt, dem sie beigelegt ist, ausgelöste Verpflichtung freiwillig und rechtzeitig zu erfüllen,	61
vgl. nur OVG NRW, Urteil vom 20. September 2018 ? 4 A 1396/16 -, juris, Rn. 32; BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1992 - 9 C 54.91 -, juris, Rn. 22,	62
in jedem Fall so zu bemessen, dass dem Betroffenen bis zu ihrem Ablauf die Erfüllung der auferlegten Verpflichtung möglich ist. Eine unangemessen kurze Fristsetzung führt zur Rechtswidrigkeit der Zwangsgeldandrohung.	63
Vgl. Dauber/Gunia/Kalenberg/Olthaus/Zeissler, Verwaltungsgesetze NRW, (Stand: September 2013), § 63 VwVG NRW, Erl. 10, sowie zu § 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG: Deusch/Burr, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVG, 65. Edition (Stand: 1. Januar 2024), § 13 Rn. 9, 17; Tillmanns, in: Sadler/Tillmanns, VwVG/VwZG, 11. Aufl. 2024, § 13 VwVG Rn. 30, 33, 37; Troidl, in: Engelhardt/App/Schlattmann, VwVG/VwZG, 12. Aufl. 2021, § 13 VwVG Rn. 3a, 3b; jeweils m. w. N.	64

Diesen Anforderungen werden die Zwangsgeldandrohungen der Antragsgegnerin nach summarischer Prüfung nicht gerecht. Die darin unter Bezugnahme auf Ziffer 1 der Ordnungsverfügungen bestimmte Frist „bis spätestens zum 09.07.2024“ ist zu kurz bemessen. Sie ermöglicht den Antragstellern nicht, fristgerecht der ihnen auferlegten Verpflichtung nachzukommen, einen der in § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG aufgelisteten Nachweise erbringen zu können. 65

Der Antragsgegnerin war bei Erlass der Zwangsgeldandrohungen aufgrund der vorangegangenen Schriftwechsel bekannt, dass das Kind der Antragsteller bisher nicht gegen Masern geimpft ist und die Antragsteller auch nicht über einen anderen zulässigen Nachweis im Sinne des § 20 Abs. 9 Satz 1 IfSG verfügen. Jedenfalls unter diesen Umständen war davon auszugehen, dass die Antragsteller der Nachweispflicht erst nach Durchführung von mindestens zwei Schutzimpfungen gegen Masern bei ihrem Kind zur Erlangung eines ausreichenden Impfschutzes (§ 20 Abs. 8 Satz 2 IfSG) würden nachkommen können (vgl. § 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 1 IfSG). Hierfür indes reichte der den Antragstellern ab Zugang des Bescheids zur Verfügung stehende Zeitraum von in jedem Fall weniger als drei Wochen nicht aus. Denn zwischen der Verabreichung der beiden Impfstoffdosen ist ein Mindestabstand von vier Wochen einzuhalten. 66

Vgl. Robert Koch-Institut, RKI-Ratgeber Masern, Epidemiologisches Bulletin 46/2024, S. 20, abrufbar unter: 67

https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2024/46_24.pdf?__blob=publicationFile&v=6. 68

Im Hinblick auf diesen vierwöchigen Mindestabstand zwischen den beiden Impfungen und unter Einbeziehung regelmäßig erforderlicher organisatorischer Vorlaufzeiten ist daher zur Vorlage einer Impfdokumentation oder eines ärztlichen Zeugnisses über einen ausreichenden Impfschutz gegen Masern im Sinne von § 20 Abs. 9 Satz 1 Nr. 1 IfSG in Bezug auf Personen, die das zweite Lebensjahr vollendet und bislang noch keine Schutzimpfung empfangen haben (vgl. § 20 Abs. 8 Satz 2 IfSG), regelmäßig eine längere als die hier gesetzte Frist erforderlich. 69

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2024 - 13 B 179/24 - juris, Rn. 110 (zwei Monate ausreichend); OVG M.-V., Beschluss vom 11. Dezember 2024 - 1 M 349/24 OVG -, juris, Rn. 15 (keine Bedenken gegen Fristsetzung von acht Wochen); Bay. VGH, Beschluss vom 22. Januar 2024 - 20 CS 23.2238 -, juris, Rn. 13 (im Regelfall zwei Monate); siehe ferner VG Cottbus, Beschluss vom 2. September 2024 - 8 L 477/24 -, juris, Rn. 24 (Frist von drei Wochen viel zu kurz); VG München, Beschluss vom 25. Juli 2024 - M 26a S 24.3624 -, juris, Rn. 40, und VG Würzburg, Urteil vom 10. Juni 2024 - W 8 K 23.1440 -, juris, Rn. 44 (jeweils keine Bedenken gegen Fristsetzung von acht Wochen); VG Hamburg, Beschluss vom 5. Juni 2024 ? 14 E 923/24 -, juris, Rn. 44 (Frist von einem Monat zu kurz); VG Berlin, Beschluss vom 11. September 2023 - 14 L 231/23 -, juris, Rn. 63 (bei wiederholter Fristsetzung ca. sechs Wochen hinreichend lang). 70

Etwas anderes ergibt sich nicht daraus, dass die Antragsteller bereits bis zum Ablauf des 31. Juli 2022 (vgl. § 20 Abs. 10 Satz 1 IfSG) gesetzlich zur Vorlage eines Nachweises verpflichtet waren und hierauf von der Antragsgegnerin bereits unter dem 19. Februar 2024 hingewiesen worden sind. Ebenso ist es unerheblich, ob im Vorfeld Anhaltspunkte für die Annahme bestanden, dass die Antragsteller ihr Kind nach Erhalt des Bescheids zeitnah gegen Masern würden impfen lassen. Mit den Ordnungsverfügungen der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2024 wurde die bereits kraft Gesetzes bestehende Nachweispflicht für den Einzelfall 71

konkretisiert und in verbindlicher Weise klargestellt, und zwar auch insoweit, dass die Antragsteller diese durch die zwischenzeitlich vorgelegten ärztlichen Zeugnisse noch nicht erfüllt haben. Zugleich wurden die Voraussetzungen geschaffen, um diese mit den Mitteln des Vollstreckungsrechts durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund dient die mit der Grundverfügung verbundene (vgl. § 63 Abs. 2 VwVG NRW) Zwangsmittelandrohung nebst Fristsetzung – wie oben ausgeführt – dem Ziel, die Antragsteller zu warnen, ihnen die – im Falle der Nichtbefolgung der Nachweispflicht – bevorstehende Anwendung des Zwangsmittels nachdrücklich und rechtsförmlich vor Augen zu führen und sie gegebenenfalls gerade dadurch zur Erfüllung der Verpflichtung zu veranlassen. Demgemäß muss ihnen auch die Gelegenheit gegeben werden, innerhalb der eingeräumten Frist die auferlegte Verpflichtung vollständig erfüllen zu können. Anderenfalls könnte die Zwangsgeldandrohung ihre Funktion nicht erfüllen, sie würde obsolet.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 155 Abs. 1 Satz 3, 159 Satz 2 VwGO. Der Senat legt den Antragstellern die Kosten insgesamt auf, weil die Antragsgegnerin angesichts dessen, dass sich die unselbständige Zwangsgeldandrohung nicht streitwerterhöhend auswirkt (vgl. Nr. 1.7.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/user/data/media/streitwertkatalog.pdf>), nur zu einem geringen Teil unterlegen ist. Die gleichlautende erstinstanzliche Kostenentscheidung bleibt auf der Grundlage der vorgenannten Bestimmungen aufrechterhalten. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG.

72