VG München, Beschluss v. 27.04.2020 – M 26 S 20.1663

Titel:

Corona-Bekämpfung durch Unterrichtsverbot an Schulen (Allgemeinverfügung) - einstweiliger Rechtsschutz

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5

BayVerf Art. 128 Abs. 1

IfSG § 1 Abs. 1 S. 1, § 28 Abs. 1 S. 1, § 32 (idF bis zum 19.11.2020)

BayEUG Art. 1 S. 1, Art. 111 ff.

BayVwVfG Art. 35

Leitsätze:

1. Der Begriff der „Schutzmaßnahmen" iSd § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG ist umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen, welches durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird (VGH München BeckRS 2020, 4616 Rn. 11) und auch das angeordnete Unterrichtsverbot umfasst. Das Bayerische Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) schließt die Anwendung der infektionsschutzrechtlichen Vorschriften nicht aus, weil und insofern es einen völlig anderen Regelungszweck verfolgt und in seinem Anwendungsbereich den zuständigen Aufsichtsbehörden keine Handhabe für die verfügten Maßnahmen bietet. (Rn. 26 und 27) (redaktioneller Leitsatz)
2. Wenngleich die Schulschließung alle schulpflichtigen Schüler in Bayern und damit eine Vielzahl von Personen betrifft, handelt es sich um die Regelung eines Einzelfalles, da die Zahl der von der Regelung umfassten Fälle und der Adressatenkreis nach allgemeinen Merkmalen bestimmt bzw. bestimmbar ist und sich auf einen konkreten Sachverhalt bezieht, da sie anlassbezogen ergangen und zeitlich befristet ist sowie konkret bestimmte Fallkonstellationen erfasst. Es liegt mithin eine konkret-generelle Regelung vor, die mit der Handlungsform der Allgemeinverfügung getroffen werden kann (vgl. VG München BeckRS 2020, 4617 Rn. 12; VGH München BeckRS 2020, 4616 Rn. 7). (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Verbot genügt dem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, dem es sowohl inhaltlich als auch zeitlich unterliegt; insbesondere kann im Rahmen des Eilverfahrens nicht festgestellt werden, dass andere zur Erreichung des Ziels der Verhinderung weiterer Infektionen mit COVID-19 möglicherweise ebenfalls geeignete Regelungsmodelle, wie etwa eine Beschulung unter Anordnung von infektiologisch sinnvollen Auflagen in ihrer Wirkung dem gewählten und nach wie vor festgehaltenen vollständigen Unterrichtsverbot für alle Schüler mit Ausnahme der Abschlussklassen gleichkommen und daher als milderes Mittel zurzeit in Betracht zu ziehen sind. (Rn. 31 – 33) (redaktioneller Leitsatz)
4. Das Unterrichtsverbot ist in Abwägung der maßgeblichen Rechtsgüter auch angemessen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bestehenden Angebote einer Beschulung zu Hause mittels moderner Kommunikationstechnologie zwar keinen gleichwertigen Ersatz für den Schulunterricht, aber jedenfalls für einen begrenzten Zeitraum eine gewisse Kompensation hierfür darstellen, und dass der Staat in Wahrnehmung der ihn mit fortschreitender Zeitdauer der Maßnahme treffenden vertieften Prüf- und Rechtfertigungsverpflichtung den Schulunterricht ab dem 27. April 2020 wieder stufenweise und mit entsprechenden infektionsschutzrechtlichen Vorgaben zulässt und weiter öffnen wird. (Rn. 34 – 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Corona, Unterrichtsverbot, Begriff der „Schutzmaßnahmen", konkret-generelle Regelung, Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, Erforderlichkeit, Interventionsminimum, infektiologisch sinnvolle Auflagen, milderes Mittel, Recht auf (schulische) Bildung und Ausbildung, Kommunikationstechnologie, Prüf- und Rechtfertigungsverpflichtung, infektionsschutzrechtliche Vorgaben

Fundstelle:

BeckRS 2020, 22622

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragsteller wenden sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen das wegen der Corona-Pandemie verfügte Unterrichtsverbot an Schulen.

2
Die Antragsteller sind schulpflichtige Kinder; die Antragstellerin zu 1. besucht die 6. Klasse eines Münchner Gymnasiums, der Antragsteller zu 2. die 4. Klasse einer Münchner Grundschule.

3
Mit Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 16. April 2020 wurde u.a. verfügt, dass an allen Schulen Bayerns der Unterricht und die sonstigen Schulveranstaltungen entfallen (Nr. 1.1). Die Regelung trat am 20. April 2020 in Kraft und galt bis einschließlich 26. April 2020. Mit Allgemeinverfügung vom 24. April 2020, in Kraft getreten am 26. April 2020, wurde diese Regelung bis zum 10. Mai 2020 verlängert, sofern nicht Schüler in Abschlussklassen betroffen sind.

4
Am 21. April 2020 haben die Antragsteller Klage gegen das unter Ziffer 1.1 der Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 16. April 2020 angeordnete Unterrichtsverbot an Schulen erhoben, welche nunmehr als Fortsetzungsfeststellungsklage aufrechterhalten wird, und die Klage mit Schriftsatz vom 26. April 2020 auch gegen das entsprechende Verbot der Allgemeinverfügung vom 24. April 2020 gerichtet.

5
Gleichzeitig wird im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage wird angeordnet.

6
Hilfsweise: Die Aufhebung von Ziffer 1.1 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung wird angeordnet.

7
Zur Begründung wird ausgeführt, die Allgemeinverfügung verstoße insoweit gegen höherrangiges Recht und verletze die Antragsteller in ihren Grundrechten.

8
§ 28 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes sei keine geeignete Rechtsgrundlage für die verfügten Schulschließungen. Auf dieser Rechtsgrundlage dürfte nur der Zugang zu den Schulgebäuden aus Gründen des Infektionsschutzes untersagt werden, nicht aber Schulschließungen verfügt werden, weil es sich um eine Materie des staatlichen Schulwesens handle. Auch das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz enthalte keine Rechtsgrundlage hierfür.

9
Der vollständige Ausfall des Unterrichts verstoße gegen das verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich garantierte Recht auf Bildung. In der Abwägung mit den durch die Allgemeinverfügung geschützten Rechtsgütern Leben und Gesundheit sei ein vollständiger Unterrichtsausfall unter den gegebenen Voraussetzungen einer positiven Entwicklung des Infektionsgeschehens unverhältnismäßig. Als milderes Mittel komme eine Beschulung unter Anordnung von infektiologisch sinnvollen Auflagen wie Einhaltung von Hygienemaßnahmen, Schichtbetrieb, kleinere Gruppen, Verkürzung der täglichen Schulzeit u.ä. in Betracht. Maßnahmen der Beschulung zu Hause, wie sie derzeit praktiziert würden, seien kein adäquater Ersatz für das Angebot in der Schule.

10

Die Schulen seien in der Lage und verpflichtet, den Infektionsgefahren in der Schule auch bei Schülern jüngeren Alters durch geeignete Maßnahmen der Aufsicht und Betreuung zu begegnen.

11
Es sei abzusehen, dass die streitgegenständliche Regelung der Allgemeinverfügung über den 26. April 2020 hinaus verlängert werde, jedenfalls was den Unterrichtsausfall für Schüler betreffe, die nicht vor dem Schulabschluss stünden.

12
Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

13
Der Antrag sei nicht eibedürftig, da die beanstandete Regelung nur noch bis 26. April 2020 gelte. Die Anfechtungsklagen in der Hauptsache seien unzulässig und unbegründet. Die Klagebefugnis sei zweifelhaft, da es kein subjektives Recht auf Schulunterricht gebe. Im Übrigen finde derzeit Schulunterricht nur in anderer Form, nämlich zu Hause in digitaler Form, statt. Diese Form des Unterrichts sei gerade auch den Antragstellern möglich und zumutbar. Es fehle auch am Rechtsschutzbedürfnis. Denn die Aufhebung der Allgemeinverfügung führe nicht dazu, dass der Unterricht an den von den Antragstellern besuchten Schulen allgemein oder für die Antragsteller wiederaufgenommen werden könne.

14
§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG berechtige nicht nur zur Schließung von Schulgebäuden, sondern auch zur Absage sämtlicher Unterrichtsveranstaltungen. Die Schulschließungen seien angesichts der aktuellen Fallzahlen von infizierten Schülern und Lehrkräften in Bayern auch verhältnismäßig. Andere Maßnahmen seien nicht gleichermaßen effektiv für den Schutz vor einer ungebremsten Ausbreitung des Coronavirus. Ab dem 27. April 2020 werde der Unterricht in kleinen Gruppen für Abschlussklassen und Prüflinge unter strengen infektionsschutzrechtlichen Vorgaben wiederaufgenommen. Diese hygienischen Vorgaben könnten Kinder im Alter der Antragsteller in aller Regel nicht erfüllen. Auch eine Folgenabwägung gehe zulasten der Antragsteller.

15
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

II.

16
Die Anträge, die aufschiebende Wirkung der erhobenen Klage gegen Nummer 1.1 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung anzuordnen, haben keinen Erfolg. Sie sind zulässig, aber unbegründet.

17
1. Die Anträge sind zulässig. Die den Anträgen zugrundeliegenden Klagen richten sich nunmehr gegen das in Nummer 1.1 der Allgemeinverfügung vom 24. April 2020 aus der Vorgängerregelung übernommene und aktuell geltende allgemeine Verbot von Unterrichts- und Schulveranstaltungen, dem auch die Antragsteller weiterhin unterfallen. Denn von den ab dem 27. April 2020 geltenden Ausnahmeregelungen für Besucher von Abschlussklassen (Nr. 2.4) profitieren die Antragsteller nicht.

18
Die Antragsteller sind in der Hauptsache klagebefugt. Offenbleiben kann dabei, ob die Bayerische Verfassung oder andere Rechtsnormen den Antragstellern einen Anspruch auf Unterricht einräumen. Jedenfalls sind sie als Schüler der Grundschule bzw. des Gymnasiums Adressaten der sie belastenden Verbotsregelung der Nr.1.1 der Allgemeinverfügung, wonach ihnen der Schulbesuch verboten ist.

19
Allerdings wäre eine Klagebefugnis ausgeschlossen, sollten die Antragsteller als Kinder von Eltern, die im Bereich der kritischen Infrastruktur tätig sind, einen Betreuungsanspruch nach Nrn. 4, 4.1, 5, 1. Tiret, 5.2 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung haben. Dies wäre abhängig von der weiteren Voraussetzung, dass ein Erziehungsberechtigter aufgrund dienstlicher oder betrieblicher Notwendigkeiten in dieser Tätigkeit

an einer Betreuung der Antragsteller gehindert ist. Dies kann jedoch offenbleiben, da der Antrag jedenfalls unbegründet ist.

20
Ein Rechtsschutzbedürfnis für die Anträge ist entgegen der Ansicht des Antragsgegners gegeben. Zwar ist das Rechtsschutzbedürfnis zu verneinen, wenn ein Obsiegen dem Rechtsschutzsuchenden keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringt und damit der Rechtsschutz nutzlos ist (Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, Vorb. § 40 Rn. 38). Bei Anlegung eines nicht zu strengen Maßstabs ist im vorliegenden Fall das Rechtsschutzbedürfnis zu bejahen, da die Aufhebung des Unterrichtsverbots für die Antragsteller dazu führen würde, dass für sie Präsenzunterricht in der Schule angeboten werden müsste. Dass dies schlechterdings aus organisatorischen oder infektionsschutzrechtlich zwingenden Gründen nicht möglich wäre, ist nicht ersichtlich, da bereits ein Angebot der Notbetreuung besteht.

21
2. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage im Falle des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen. Das Gericht trifft dabei eine eigene, originäre Ermessensentscheidung. Es hat zwischen dem in der gesetzlichen Regelung zum Ausdruck kommenden Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Im Rahmen dieser Abwägung sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Rahmen des Eilverfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich der zugrundeliegende Bescheid bei dieser Prüfung hingegen als rechtswidrig und das Hauptsacheverfahren damit voraussichtlich als erfolgreich, ist das Interesse an der sofortigen Vollziehung regelmäßig zu verneinen. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens hingegen offen, kommt es zu einer allgemeinen Abwägung der widerstreitenden Interessen.

22
Bei summarischer Prüfung spricht viel dafür, dass die Klagen der Antragsteller gegen Nr. 1.1 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 24. April 2020 erfolglos sein werden, weil sich die dort getroffene Regelung nach der im Eilverfahren allein möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung als rechtmäßig erweist und die Antragsteller nicht in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

23
3. Das in Nummer 1.1 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung angeordnete Unterrichtsverbot kann sich auf in § 28 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist (IfSG), als Rechtsgrundlage stützen (2.1). Es ist auch sonst formell und materiell rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig (2.2).

24
3.1 Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

25
Bei § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG handelt es sich um eine Generalklausel, die die zuständigen Behörden zum Handeln verpflichtet (gebundene Entscheidung). Hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen - „wie“ des Eingreifens - ist der Behörde jedoch ein Ermessen eingeräumt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss, nämlich Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-) Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt.

26
Die Tatbestandsvoraussetzung des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG - d.h. die Feststellung von Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheiden - ist derzeit unverändert im ganzen Bundesgebiet und damit auch im Freistaat Bayern nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Absatz 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert-Koch-Instituts (RKI) vom 20. April 2020 (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risiko

bewertung.html,) erfüllt.

Der Begriff der „Schutzmaßnahmen“ ist umfassend und eröffnet der Infektionsschutzbehörde ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen, welches

durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird (BayVGH, B.v. 30.3.2020, 20 CS 20.611). Das angeordnete Unterrichtsverbot ist demnach vom Tatbestandsmerkmal „Schutzmaßnahmen“ gedeckt.

27
Der Einwand der Antragsteller, aufgrund dieser Vorschrift dürfe nur der Zugang zu den Schulgebäuden aus Gründen des Infektionsschutzes untersagt werden, nicht aber Schulschließungen als solche verfügt werden, weil es sich hierbei um eine Materie des staatlichen Schulwesens handle, überzeugt deshalb nicht. Das Infektionsschutzgesetz ermöglicht in seinem Anwendungsbereich auch über eine konkrete Schul(gebäude) schließung hinausgehende Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten wie das vorliegende allgemeine bayernweite Unterrichts- und Veranstaltungsverbot in Schulen. Es greift, wo infektionsschutzrechtliche Gründe dies erfordern, notwendiger Weise in andere Sach- und Rechtsmaterien, wie etwa das Versammlungsrecht, das Beamtenrecht, das Gewerberecht u.a., über, wofür die betroffenen Regelungsbereiche jeweils grundsätzlich offen sind. Vorliegend schließt das Bayerische Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) die Anwendung der Infektionsschutzrechtlichen Vorschriften des IfSG offensichtlich nicht aus, weil und insofern es einen völlig anderen Regelungszweck als die infektionsschutzrechtlichen Vorschriften verfolgt. Richtig ist allein, dass das BayEUG in seinem Anwendungsbereich den zuständigen Aufsichtsbehörden keine Handhabe für die verfügten Maßnahmen bietet (vgl. Art. 111 ff. BayEUG). Gerade hieraus ergibt sich aber, dass das Unterrichtsverbot auf das Infektionsschutzgesetz gestützt werden kann und muss.

28
3.2. Das angefochtene Verbot von Schulunterricht und sonstigen Schulveranstaltungen in Nummer 1.1 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung ist bei summarischer Prüfung rechtmäßig.

29
3.2.1 Die Allgemeinverfügung ist formell rechtmäßig. Insbesondere ist die Wahl des Instruments der Allgemeinverfügung für die vorliegend getroffene Maßnahme nicht zu beanstanden.

30
Die getroffene Regelung stützt sich auf § 28 Abs. 1 IfSG. Für hierauf gestützte Maßnahmen ist die Form einer Rechtsverordnung nicht zwingend vorgeschrieben (allerdings nach § 32 IfSG möglich), so dass Maßnahmen in der Handlungsform des Verwaltungsakts erlassen werden können. Hieraus folgt, dass dem zuständigen Ministerium auch die Form der Allgemeinverfügung zu Gebote steht, wenn sich die zu treffende Maßnahme an eine Vielzahl von Personen richtet. Wenngleich die Schulschließung alle schulpflichtigen Schüler in Bayern und damit eine Vielzahl von Personen betrifft, handelt es sich demnach um die Regelung eines Einzelfalles im Sinne von Art. 35 Satz 1 und 2 BayVwVfG, da die Zahl der von der Regelung umfassten Fälle und der Adressatenkreis nach allgemeinen Merkmalen bestimmt bzw. bestimmbar ist und sich auf einen konkreten Sachverhalt bezieht, da sie anlassbezogen ergangen und zeitlich befristet ist sowie konkret bestimmte Fallkonstellationen erfasst. Es liegt mithin eine konkret-generelle Regelung vor, die mit der Handlungsform der Allgemeinverfügung getroffen werden kann (vgl. VG München, B.v. 20.3.2020 - M 26 S 20.1222).

31
3.2.2 Die Schulschließung ist auch materiell rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig. Bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbare Krankheiten erforderlich

ist. Die Befugnis steht damit sowohl inhaltlich als auch zeitlich unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt (BayVGH, B.v. 30.3.2020 - 20 NE 20.632).

32
Das Verbot von Unterricht und sonstigen Schulveranstaltungen in Nummer 1.1 der Allgemeinverfügung genügt diesen Anforderungen zurzeit. Die Eignung dieses Verbots zur Verfolgung des durch § 1 Absatz 1 IfSG vorgegebenen Ziels - Vorbeugung übertragbarer Krankheiten beim Menschen, frühzeitige Erkennung von Infektionen und Verhinderung ihrer Weiterverbreitung - ist, wie bei anderen Regelungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, die die Einschränkung von physischen Kontakten der Menschen untereinander bezwecken, nicht zweifelhaft.

33
Das erkennende Gericht kann im Rahmen des Eilverfahrens nicht feststellen, dass andere zur Erreichung des Ziels der Verhinderung weiterer Infektionen mit COVID-19 möglicherweise ebenfalls geeignete Regelungsmodelle, wie etwa die von den Antragstellern vorgeschlagene Beschulung unter Anordnung von infektiologisch sinnvollen Auflagen wie Einhaltung von Hygienemaßnahmen, Schichtbetrieb, kleinere Gruppen, Verkürzung der täglichen Schulzeit u.ä., in ihrer Wirkung dem vom Antragsgegner gewählten und nach wie vor festgehaltenen vollständigen Unterrichtsverbot für alle Schüler mit Ausnahme der Abschlussklassen (Nr. 2.4) gleichkommen und daher als milderes Mittel zurzeit in Betracht zu ziehen sind. In einer durch zahlreiche Unsicherheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägten epidemischen Lage wie der vorliegenden ist nicht nur dem Verordnungsgeber, sondern auch den zuständigen Behörden bei Erlass einer Allgemeinverfügung wie der vorliegenden ein Beurteilungsspielraum im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen (so bereits VG München, B.v. 20.3.2020 - M 26 S 20.1222), soweit und solange sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen. Insoweit wird man feststellen dürfen, dass der in der ganzen Bundesrepublik Deutschland vor ca. einem Monat vorgenommene sogenannte „Shutdown“ mit einer weitgehenden Einschränkung des öffentlichen Lebens, wozu auch die vollständige Schließung von Schulen gehört, erste Erfolge in Form einer Abflachung der Infektionskurve und der Verbesserung maßgeblicher Parameter, etwa der Reproduktionszahl R, gebracht hat (vgl. dazu die Informationen des RKI unter https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/17/Art_02.html). Ob diese Erfolge auch durch die Anordnung weniger einschneidender Maßnahmen erzielt worden wären, ist zumindest zweifelhaft.

34
Das vollständige Unterrichtsverbot mit Ausnahme der Abschlussklassen ist in Abwägung der maßgeblichen Rechtsgüter auch angemessen. Insofern ist der im öffentlichen Interesse verfolgte Schutz des Lebens und der Gesundheit der Einzelnen sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems mit dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag und dem korrespondierenden - wohl doch auch subjektiven (dazu Geis in: Meder/Brechmann, BV, Art. 128 Rn. 2b) Recht der Antragsteller auf (schulische) Bildung und Ausbildung (Art. 128 Abs. 1 Bayerische Verfassung, Art. 1 Satz 1 BayEUG) in Ausgleich zu bringen.

35
In diesem Zusammenhang ist zum einen zu berücksichtigen, dass die bestehenden Angebote einer Beschulung zu Hause mittels moderner Kommunikationstechnologie zwar keinen gleichwertigen Ersatz für den Schulunterricht, aber jedenfalls für einen begrenzten Zeitraum eine gewisse Kompensation hierfür darstellen. Wie die Antragsteller selbst darlegen, kann diese Form der Beschulung „nur ausnahmsweise“ zur Verwirklichung des Bildungsauftrags und des Bildungsrechts ausreichen. In einer solchen Ausnahmesituation befindet sich gegenwärtig das Schulwesen aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus immer noch. Außerdem ist anzunehmen, dass gerade bei den Antragstellern die im Antrag zutreffend genannten Wirkbedingungen für einen Lernerfolg zu Hause, nämlich der Zugang zu technischen Einrichtungen und ein gewisses Engagement und Bildungsniveau der Eltern, vorliegen dürften. Bei sogenannten „bildungsfernen“ Betroffenen mag dies anders sein. Außerdem ist auf Nummern 4 und 5 der Allgemeinverfügung zu verweisen, wonach immerhin für Schüler von Eltern in systemrelevanten Berufen unter den dort genannten Voraussetzungen ein Betreuungsangebot in den Schulen besteht.

36
Zum anderen genügt das Unterrichtsverbot mit Ausnahmetatbeständen für Abschlussklassen im konkreten Fall dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Den Staat trifft mit fortschreitender Zeitdauer der Maßnahme eine vertiefte Prüf- und Rechtfertigungsverpflichtung unter dem Gesichtspunkt, ob die angeordneten Maßnahme

weiterhin „notwendig“ i.S.v. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und damit (noch) verhältnismäßig sind (BayVGH, B.v. 30.3.2020 - 20 CS 20.611). Insofern fällt ins Gewicht, dass der Antragsgegner nach entsprechender Prüfung und Abwägung der Vorteile und Risiken den Schulunterricht ab dem 27. April 2020 wieder stufenweise und mit entsprechenden infektionsschutzrechtlichen Vorgaben zulässt und weiter öffnen wird (siehe dazu https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/6945/faq-zum-unterrichtsbetrieb-an-bayerns-schulen.html#allgemeines-unterrichtsbetrieb).

37
Ab dem 27. April 2020 wird der Unterricht für die Abschlussklassen an den weiterführenden und beruflichen Schulen wiederaufgenommen. Danach darf der Antragsteller zu 2., der die 4. Klasse der Grundschule besucht, den Unterricht frühestens ab 11. Mai 2020 wieder besuchen. Die Antragstellerin zu 1. als Schülerin der 6. Klasse wird dagegen voraussichtlich womöglich noch länger vom Unterrichtsverbot erfasst werden. Gegen diese stufenweise Wiederzulassung des Unterrichts ist aus rechtlicher Sicht nichts zu erinnern. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass jede weitere Öffnung der Schulen abhängig von der Entwicklung des Infektionsgeschehens in Deutschland und Bayern ist und dass eine zu schnelle und weitgehende Öffnung des sozialen Lebens mit entsprechenden physischen Kontakten zu einem Rückfall in einen exponentiellen Anstieg der Infektionszahlen führen könnte. Die Entscheidung, zunächst den Unterricht für höhere Klassen wieder zuzulassen und namentlich Grundschüler hintanzustellen, ist aufgrund der Überlegung, dass kleineren Kindern die Einhaltung von Maßnahmen des Infektionsschutzes, beispielsweise was das Einhalten von Abständen zu anderen, eine angemessene Handhygiene oder das Berücksichtigen einer Hust- und Niesetikette betrifft, vergleichsweise schwerer fällt als Älteren, ohne weiteres nachvollziehbar. Auch rechtfertigt sich die Ausnahme zunächst nur für Abschlussklassen wegen der Grundrechtsrelevanz der Schulschließungen für die hiervon Betroffenen im Hinblick auf ihr Grundrecht auf Freiheit der Berufswahl aus Art. 12 GG. Im Übrigen ist der Antragsgegner ersichtlich bemüht, die kompensatorische Maßnahme des Lernens zu Hause ständig zu optimieren (siehe die Hinweise und Standards für das Lernen zuhause (https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/6947/neue-hinweise-und-standards-fuer-das-lernen-zuhause-veroeffentlicht.html) und den Eltern hierfür vielfache staatliche Hilfe anzubieten.

38
4. Der Antrag war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit den Nrn. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.