

Titel:

Verwaltungsaktqualität von schulbezogenen Corona-Maßnahmen

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5, § 123

BayVwVfG Art. 35

Leitsätze:

1. Ein Schreiben zur Anordnung von Stufe 3 des 3-Stufen-Plans des Rahmenhygieneplans Schulen, welches das Landratsamts an die Schulen im Landkreis versendet, stellt mangels unmittelbarer Rechtswirkung nach außen keinen Verwaltungsakt dar. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
2. Dem Stufenkonzept des Rahmenhygieneplans Schulen kommt keine unmittelbare Außenwirkung zu, da es sich um eine Verwaltungsvorschrift handelt. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Unstatthafter Antrag, Verwaltungsaktqualität von schulbezogenen Corona-Maßnahmen, vorläufiger Rechtsschutz, Verwaltungsakt, Allgemeinverfügung, Statthaftigkeit, Corona, Stufenkonzept, Rahmenhygieneplan

Fundstelle:

BeckRS 2020, 29649

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller wenden sich gegen die Wiedereinführung des Mindestabstands von 1,5 m in Unterrichtsräumen und die damit verbundene Teilung von Schulklassen mit Unterrichtung in Gruppen im Wechsel von Präsenz- und Distanzunterricht im Landkreis Fürstentfeldbruck.

2

Die 7-jährige Antragstellerin zu 1 besucht die 2. Klasse der ...Schule in A* ... im Landkreis Fürstentfeldbruck. Die Antragsteller zu 2 und 3 sind die Eltern der Antragstellerin.

3

Am 16. Oktober 2020 hatte das Landratsamt Fürstentfeldbruck eine Allgemeinverfügung erlassen, mit welcher u.a. die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Unterricht und die Teilung der Klassen gemäß Stufe 3 des 3-Stufen-Plans des „Rahmenhygieneplans Schulen“ (Fassung vom 2. Oktober 2020) angeordnet wurde. Die Allgemeinverfügung wurde am 19. Oktober 2020 aufgehoben.

4

Mit E-Mail des Landratsamtes Fürstentfeldbruck vom 19. Oktober 2020 an alle Schulen im Landkreis Fürstentfeldbruck, darunter auch die von der Antragstellerin zu 1 besuchte, wurde erläutert, dass für die Schulen im Landkreis Stufe 3 des 3-Stufen-Plans des „Rahmen-Hygieneplans Schulen“, erstellt durch die Bayerischen Staatsministerien für Unterricht und Kultus sowie für Gesundheit und Pflege vom 2. Oktober 2020 gelte, welche u.a. anordnet:

5

- Wiedereinführung des Mindestabstands von 1,5 m auch zwischen den Schülerinnen und Schülern in Unterrichtsräumen.

6

- Soweit aufgrund der baulichen Gegebenheiten der Mindestabstand nicht eingehalten werden kann, bedeutet dies eine zeitlich befristete Teilung der Klassen und eine damit verbundene Unterrichtung der Gruppen im wöchentlichen oder täglichen Wechsel von Präsenz- und Distanzunterricht.

7

Derzeit seien 20 Schulen im Landkreis betroffen. Die 7-Tage-Inzidenz betrage laut Bayerischem Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit 65,20. Die Anordnung gelte zunächst bis 30. Oktober 2020. Mit Änderung des § 25a der 7. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) vom 18. Oktober 2020 sei es nicht mehr Aufgabe der Kreisverwaltungsbehörde, bei Überschreiten der 7-Tages-Inzidenz von 35 bzw. 50 von der Staatsregierung vorgeschlagene Maßnahmen anzuordnen. Die entsprechenden Maßnahmen, insbesondere die Maskenpflicht im Unterricht, gälten stattdessen unmittelbar dem Bürger gegenüber. Bezüglich der übrigen Maßnahmen an Schulen und Kindertageseinrichtungen gälten die entsprechenden Rahmen-Hygienepläne sowie der 3-Stufen-Plan weiter fort. Dies sei mit Schreiben des StGP vom 18. Oktober 2020 nochmals bestätigt worden. Die Umsetzung der Maßnahmen obliege dem Leiter der betroffenen Schule.

8

In einer Presseerklärung vom 19. Oktober 2020 informierte das Landratsamt die örtliche Presse darüber, dass die Aufhebung der Allgemeinverfügung vom 16. Oktober 2020 nichts an den inhaltlichen Regelungen geändert habe. Die Maskenpflicht im Unterricht sei jetzt in der 7. BayIfSMV geregelt; für die sonst getroffenen organisatorischen Maßnahmen ergehe eine Anordnung des Gesundheitsamtes gegenüber allen Schulleitern und Schulleiterinnen, Einrichtungsleitungen und Trägern. Einer Allgemeinverfügung mit Außenwirkung bedürfe es dafür nicht. Das staatliche Schulamt Fürstentfeldbruck informierte per E-Mail zeitgleich die Leitungen der Schulen im Landkreis in diesem Sinne.

9

Am 20. Oktober 2020 wurde Anfechtungsklage gegen die Anordnungen unter 1 und 4 erhoben. Am 21. Oktober 2020 wurde gemäß § 80 Abs. 5 VwGO beantragt,

10

die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragsteller gegen die vorstehend im Wortlaut wiedergegebene Anordnung des Landratsamtes Fürstentfeldbruck vom 19.10.2020 anzuordnen.

11

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Schulklasse der Antragstellerin zu 1 mit sofortiger Wirkung in zwei Gruppen aufgeteilt sei, weil im Klassenzimmer der vorgeschriebene Mindestabstand von 1,5 m zwischen den Schülern nicht einhaltbar sei. Die jeweilige Gruppe werde nur noch jeden 2. Tag im Präsenzunterricht unterrichtet, so dass Präsenzunterricht nur noch an 2-3 Tagen pro Woche stattfinde. Es sei nicht zu erwarten, dass die Klassenteilung vor dem späten Frühjahr 2021 aufgehoben werde.

12

Die angegriffene Anordnung sei, ebenso wie die inhaltlich identische Allgemeinverfügung vom 16. Oktober 2020, entgegen der Auffassung des Antragsgegners als Verwaltungsakt zu qualifizieren, welcher aufgrund § 16 Abs. 8 Infektionsschutzgesetz (IfSG) kraft Gesetzes sofort vollziehbar sei. Die unmittelbare Außenwirkung dieser Maßnahme auf sämtliche Schüler und Eltern im Landkreis Fürstentfeldbruck liege auf der Hand. Für die Schüler werde der regelmäßige Präsenzunterricht aufgehoben. Die Eltern müssten, jedenfalls bei jüngeren Kindern, wegen ihrer Aufsichtspflicht und des vorgeschriebenen „Lernens zu Hause“ ihre Berufsausübung einschränken. Für die angefochtenen Maßnahmen gebe es keine Rechtsgrundlage.

13

Der Antragsgegner hat sich zum Verfahren geäußert und Fristverlängerung beantragt.

14

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

II.

15

Die Anträge haben keinen Erfolg.

16

Die gestellten Anträge nach § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragsteller vom 20. Oktober 2020 gegen die Anordnung des Landratsamtes Fürstenfeldbruck vom 19. Oktober 2020 sind bereits unzulässig, da sie unstatthaft sind.

17

Nach § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen, im Falle des Abs. 2 Nr. 4 ganz oder teilweise wiederherstellen.

18

Ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist nur statthaft, wenn in der Hauptsache die Erhebung einer Anfechtungsklage statthaft ist. Dies setzt nach § 42 Abs. 1 VwGO voraus, dass ein belastender Verwaltungsakt aufgehoben werden soll. Wo kein Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 BayVwVfG inmitten ist, also in allen übrigen Klagearten, ist Rechtsschutz über eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO zu suchen, § 123 Abs. 5 VwGO.

19

Gemessen an diesen Grundsätzen ist der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO mangels Vorliegens eines die Antragsteller belastenden Verwaltungsakts unstatthaft. Weder das von den Antragstellern angegriffene E-Mail-Schreiben des Landratsamts Fürstenfeldbruck an die Schulen im Landkreis vom 19. Oktober 2020 noch die einschlägigen Regelungen des Rahmenhygieneplans Schulen noch die konkrete Umsetzung dieser Anordnung durch die Schule sind Verwaltungsakte im Sinne des Art. 35 BayVwVfG.

20

Nach der Begriffsbestimmung des Art. 35 BayVwVfG ist Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

21

Ein Verwaltungsakt ist also die hoheitliche Regelung eines Einzelfalls durch eine Verwaltungsbehörde mit unmittelbare Außenwirkung.

22

1. Das Streitgegenständliche Schreiben zur Anordnung von Stufe 3 des 3-Stufen-Plans des Rahmenhygieneplans Schulen mit E-Mail des Landratsamts Fürstenfeldbruck an die Schulen im Landkreis vom 19. Oktober 2020 ist entgegen der Ansicht der Antragsteller kein Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung. Ihm fehlt die unmittelbare Rechtswirkung nach außen. Außerdem ist schon zweifelhaft, ob es sich überhaupt um eine Regelung handelt.

23

Das Schreiben hat zum Inhalt, dass die Anordnung des Gesundheitsamts von Stufe 3 des 3-Stufen-Plans des Rahmenhygieneplans Schulen trotz Aufhebung der inhaltlich identischen Allgemeinverfügung vom 16. Oktober 2020 weiter fortgilt. Es nimmt damit Bezug auf eine entsprechende - nach Datum und Adressatenkreis nicht näher erläuterte - entsprechende Anordnung des Gesundheitsamts und auf das Stufenkonzept des Rahmenhygieneplans Schulen. Die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen obliege dem Leiter der betroffenen Schule. Die Festsetzung der Stufen werde zukünftig nicht mehr per Allgemeinverfügung, sondern per Anordnung des Gesundheitsamts gegenüber den Schulen erfolgen, die die entsprechenden Maßnahmen dann nach ihrem Hygieneplan umzusetzen hätten.

24

Damit folgt schon aus dem Inhalt des Schreibens hinreichend deutlich, dass es gerade keine unmittelbare Wirkung nach außen auf die Schüler und Eltern beabsichtigt, sondern im verwaltungsinternen Bereich verbleiben will. Es erläutert gegenüber den Schulen das weitere Vorgehen angesichts der Überschreitung

des 7-Tage-Inzidenzwerts von 50. Dabei sagt das Schreiben ausdrücklich, dass die zu treffenden Maßnahmen nicht mehr durch Allgemeinverfügung angeordnet werden, sondern dass hierfür zunächst interne Anordnungen durch das Gesundheitsamt ergehen sollen, deren Umsetzung dann durch die Schulen an Ort und Stelle zu erfolgen haben. Auch die Adressierung des Schreibens an die Schulen im Landkreis spricht gegen eine intendierte Rechtswirkung nach außen.

25

Außerdem kommt dem Schreiben keine Regelungswirkung zu, da es lediglich Bezug nimmt auf bereits anderweitig getroffene Regelungen, so die Anordnung des Gesundheitsamts, welches Stufe 3 des 3-Stufen-Plans des Rahmenhygieneplans Schulen in Kraft gesetzt hat, sowie den Rahmen-Hygieneplan selbst. Es stellt daher selbst keine rechtsverbindliche Anordnung dar, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist, sondern erläutert allgemein gegenüber den Schulen den Hintergrund von getroffenen Regelungen und nimmt das weitere Vorgehen bezüglich des Schulunterrichts im Landkreis in den Blick.

26

Die in Bezug genommene Anordnung des Gesundheitsamts selbst ist demnach zwar eine rechtsverbindliche Regelung, die aber ihrerseits wiederum keine unmittelbare Außenwirkung entfaltet, indem sie an die Schulen und sonstigen betroffenen Einrichtungsträger gerichtet ist.

27

Diese Bewertung wird gerade durch die sonstigen Äußerungen des Landratsamts Fürstenfeldbruck in diesem Zusammenhang gestützt, so durch die E-Mail des Landratsamts an die örtliche Presse zur Aufhebung der Allgemeinverfügung vom 16. Oktober 2020 sowie durch das E-Mail-Schreiben des staatlichen Schulamts Fürstenfeldbruck an die Leitungen der Schulen im Landkreis. In beiden Mitteilungen ist davon die Rede, dass Maßnahmen mit Außenwirkung durch das Landratsamt Fürstenfeldbruck selbst, mit denen der Rahmenhygieneplanschule umgesetzt wird, nicht mehr beabsichtigt sind. Auch der Hinweis des Antragsgegners auf der Internetseite des Landratsamts (<https://www.lra-ffb.de/aktuelles/corona-informationen/corona-fuer-schulen-und-kitas-gilt-stufe-3-der-rahmenhygieneplaene>), wonach das Landratsamt Fürstenfeldbruck im Benehmen mit der Schulaufsicht und dem Jugendamt am 16. Oktober 2020 die Stufe 3 der Rahmenhygienepläne für Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen angeordnet hat, die Allgemeinverfügung aber aufgehoben worden sei, stützt diesen Befund.

28

2. Das Stufenkonzept des Rahmenhygieneplans Schulen (vgl. Ziffer III. 1.) kann ebenfalls nicht Gegenstand einer Anfechtungsklage sein, da dem Rahmenhygieneplan Schulen keine unmittelbare Außenwirkung zukommt. Er stellt, wie auch die Antragsteller unter Verweis auf Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Regensburg ausführen, der sich das erkennende Gericht insoweit anschließt, keine Rechtsnorm, sondern eine Verwaltungsvorschrift dar, die, obgleich veröffentlicht, grundsätzlich nur intern verbindliche einheitliche Vorgaben für Schulen im Sinne einer Ermessensrichtlinie im Falle der Überschreitung von bestimmten 7-Tage-Inzidenzwerten macht.

29

3. Welchen Rechtscharakter die konkreten Maßnahmen vor Ort zur Umsetzung der Infektionsschutz- und Hygienemaßnahmen in der Schule durch die Schulleitung (vgl. Ziffer 3.3 des Rahmenhygieneplans Schulen) haben, kann zum einen offenbleiben, da diese nicht streitgegenständlich sind. Zum anderen dürfte es sich bei den Maßnahmen der Wiedereinführung des Mindestabstands, verbunden mit einer Teilung der Klassen und einem Unterricht im wöchentlichen Wechsel formell gesehen um Akte der Schulorganisation und damit um Realakte handeln, die keinen Regelungscharakter aufweisen. Damit sind sie im Rahmen der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO, nicht aber nach § 80 Abs. 5 VwGO verwaltungsgerichtlich überprüfbar.

30

3. Zwar kann das Gericht nach § 88 VwGO das Rechtsschutzbegehren auslegen. Hier haben jedoch anwaltlich vertretene Antragsteller ausdrücklich Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt, sodass eine Auslegung als Antrag nach § 123 VwGO den Rahmen von § 88 VwGO sprengen würde.

31

Die Anträge waren daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes i.V.m. Nrn. 1.1.3 und 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs.