

**Titel:**

**Keine Erledigung eines Dauerverwaltungsakts (Zwangsgeldzahlung), Schulpflicht, Testpflicht, Maskenpflicht, Jahrgangsstufe 2, Zwangsgeld**

**Normenketten:**

BayVwVfG Art. 43 Abs. 2

BayEUG Art. 76

LStVG Art. 7 Abs. 2 Nr. 1

VwZVG Art. 36

VwZVG Art. 22

VwZVG Art. 31 Abs. 3

BayIfSMV

**Schlagworte:**

Keine Erledigung eines Dauerverwaltungsakts (Zwangsgeldzahlung), Schulpflicht, Testpflicht, Maskenpflicht, Jahrgangsstufe 2, Zwangsgeld

**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 des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Kläger wenden sich gegen die Verpflichtung, für den Schulbesuch ihres Kindes Sorge zu tragen.

**2**

Die Kläger sind Eltern des Kindes V. Ihr Kind war im Schuljahr 2021/22 Schüler der Grundschule N ... (im Folgenden: die Schule) in der Jahrgangsstufe 2. Da das Kind der Kläger Testnachweise nach § 12 Abs. 2 Satz 1 15. BayIfSMV nicht vorlegte, nahm es nicht am Präsenzunterricht teil.

**3**

Mit Schreiben vom 22. November 2021 hörte das Landratsamt T. (im Folgenden: Landratsamt) die Kläger zur Frage der zwangsweisen Durchsetzung der Schulpflicht an.

**4**

Mit Schreiben vom 29. November 2021 beantragten die Kläger Fristverlängerung und baten um Beantwortung von Fragen zur Freiwilligkeit der Testung, zur Schulpflichterfüllung bei fehlender Testung, zur Rechtmäßigkeit der angedrohten Maßnahmen angesichts der pandemischen Lage sowie zur Gefährdungsbeurteilung der verwendeten Tests.

**5**

Mit Bescheid vom 6. Dezember 2021 verpflichtete das Landratsamt die Kläger, dafür Sorge zu tragen, dass ihr Kind V. unter Erfüllung der Testobliegenheit nach § 12 Abs. 2 der 15. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmen-Verordnung regelmäßig am Unterricht in der Schule teilnimmt und die sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen besucht; diese Verpflichtung gelte solange und soweit, als der Unterricht ausschließlich in Präsenzform angeboten werde (Nr. 1 des Bescheids). Die sofortige Vollziehung von Nr. 1 wurde angeordnet (Nr. 2 des Bescheids). Für den Fall, dass die Kläger der Verpflichtung nach Nr. 1 des Bescheids nicht spätestens am dritten Tag nach der Zustellung des Bescheids nachkommen, wurde in der Person des Zuwiderhandelnden jeweils ein Zwangsgeld in Höhe von 800,- EUR

angedroht; es wurde darauf hingewiesen, dass auch nach Zahlung eines Zwangsgelds die Verpflichtung zur Beachtung der zugrundeliegenden Anordnung nicht entfalle (Nr. 3 des Bescheids). Auf die Begründung des Bescheids wird Bezug genommen.

## 6

Hiergegen haben die Kläger mit Schriftsatz vom 16. Dezember 2021, bei Gericht eingegangen am selben Tag, Klage zum Verwaltungsgericht München erhoben. Zur Begründung machen die Kläger im Wesentlichen geltend, der Distanzunterricht sei von der Schule bis zum 19. November 2021 weitergeführt und dann eingestellt worden. Die Kläger hätten die Fortführung des bisherigen Vorgehens gefordert. Auch nach Untersagung des Distanzunterrichts finde im Elternhaus eine ordnungsgemäße Beschulung statt, V. sei auf dem aktuellen Bildungsstand. Auf ihre Nachfragen vom 29. November 2021 hätten sie keine Antwort erhalten. An Sozialkontakten mangle es dem Kind nicht. Eine Testung werde von den Klägern und auch von ihrem Kind abgelehnt. Der Bescheid sei schon formell rechtswidrig, da Ermittlungspflichten sowie die Pflicht zur Anhörung verletzt worden seien. Das Recht auf Bildung lasse keine Beschränkungen des Rechts auf den Schulbesuch zu. Es seien keine Zugangsbeschränkungen zur Schule vorgesehen und es mangle an einer Gesetzesgrundlage für den Testzwang. Die rechtliche Lage habe sich gegenüber der Rechtslage vor dem 8. Oktober 2021 weder durch Ministerratsbeschluss noch durch Änderung der BayIfSMV verändert. Distanzunterricht sei weiterhin zulässig. Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit dürften nur durch Gesetz geregelt werden; dem genüge zwar die in der BayIfSMV aufgrund der Ermächtigung des IfSG geregelte Testobliegenheit, nicht jedoch der Testzwang, der auf einer Konstruktion aus Testobliegenheit und dem Schulrecht im Allgemeinen beruhe. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. November 2021 gehe hervor, dass es kein Recht auf Präsenz, aber auch keine Pflicht zur Präsenz gebe. Der Schulbesuch widerspreche dem Gebot der Kontaktminimierung. Die Gefährdungsabschätzung müsse allein bei den Erziehungsberechtigten liegen. Soweit der Bescheid ausführe, das Kind verletze seit 8. November 2021 seine Schulpflicht, werde der bis zum 19. November 2021 durchgehende Distanzunterricht nicht berücksichtigt. Das Kind wolle sich nicht testen, die Kläger könnten in die schulische Testung aufgrund ihrer Fürsorgepflicht nicht einwilligen. Es sei nicht nachgewiesen, dass keinerlei Gesundheitsgefahren von den Testungen ausgingen. Auf die beigefügte Analyse von Prof. B. („Gefährdungsanalyse Durchführung von Covid-19-Schnelltests und durch PCR-Tests“ vom 12. November 2021) wird verwiesen. Die Testung in den Schulen verstoße gegen die Medizinproduktebetrieberverordnung. Die Kapazitäten für externe Testungen mit „Spucktests“ seien nicht ausreichend vorhanden. Weiterhin bestehe nach der BayIfSMV Maskenpflicht während der gesamten Unterrichtszeit, die vom Kind der Kläger aus gesundheitlichen Gründen wegen Epistaxis nicht erfüllt werden könne. Da die Schule entgegen dem ärztlichen Attest dennoch auf der Maskenpflicht im Schulgelände und -gebäude bestehe und nur am Platz das Abnehmen der Maske erlaube, komme ein Schulbesuch nicht in Frage. Zu den Risiken des Maskentragens wird Bezug genommen auf eine beigefügte Stellungnahme von Prof. K. („Die Nebenwirkungen und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 an Schulen – ein Thesenpapier“, Stand 18. Oktober 2020) und eine Veröffentlichung mehrerer Autoren der Universität Witten/H. („Corona children studies ‚Co-Ki‘: First results of a Germanywide registry on mouth and nose covering (mask) in children“). Aus der Rechtswidrigkeit des verpflichtenden Verwaltungsakts ergebe sich die Rechtswidrigkeit der Zwangsgeldandrohung. Es fehle eine Auseinandersetzung mit dem Einzelfall und der Pandemiesituation. Es liege ein Nichtgebrauch des Ermessensspielraums vor. Unberücksichtigt seien die Erfahrungen der Familie mit „Homeschooling“, die aktuelle Pandemiesituation, die lückenlose Unterrichtung und der Lernstand des Kindes. Zudem sei im Bescheid ein Verstoß gegen die Menschenwürde und gegen das Grundrecht des Kindes auf körperliche Unversehrtheit zu sehen. Aus den Ausführungen des Beklagte werde ersichtlich, dass bis zum 8. November 2021 keinerlei öffentliches Interesse an der Schulbesuchspflicht der Kinder bestanden habe. Warum sich dies trotz weiter bestehender Infektionslage geändert habe, werde nicht begründet. Es fehle an einer Einzelfallbetrachtung und -abwägung. Soweit der Beklagte in der Begründung ausführe, fehlende Leistungsnachweise würden mit Note 6 bewertet, verkenne er, dass in der Jahrgangsstufe 2 bis zum Halbjahr eine Benotung nicht zulässig sei. Beigefügt ist außerdem die deutsche Übersetzung eines englischsprachigen Berichts mehrerer Autoren „Kohlendioxid bei Kindern unter der Gesichtsmaske – eine experimentelle Messstudie“).

## 7

Die Kläger beantragen zuletzt,

## 8

den Bescheid des Landratsamts T. vom 6. Dezember 2021 aufzuheben.

**9**

Der Beklagte beantragt

**10**

Klageabweisung.

**11**

Den Antrag der Kläger auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Bescheid hat das Gericht mit Beschluss vom 21. Dezember 2021 abgelehnt (M 3 S 21.6486). Die hiergegen eingelegte Beschwerde der Kläger hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 7. Januar 2022 zurückgewiesen (7 CS 21.3226).

**12**

Mit Schriftsatz vom 9. Juni 2022 trägt der Beklagte vor, das Kind V. sei am 17. Januar 2022 melderechtlich ohne die Kläger nach Italien abgemeldet worden und wohne nach Kenntnis des Landratsamts bei seiner Großmutter. Im Rahmen polizeilicher Überprüfungen an der bisherigen Wohnadresse habe das Kind einmal angetroffen werden können, ansonsten nicht mehr. Das erste fällig gestellte Zwangsgeld sei bezahlt worden; hinsichtlich des weiteren angedrohten Zwangsgelds würden bis zur Klärung des maßgeblichen gewöhnlichen Aufenthalts keine weiteren Vollstreckungsmaßnahmen erfolgen. Aus Sicht des Landratsamts habe sich die Abwesenheit des Kindes derart verfestigt, dass sich der Bescheid vom 6. Dezember 2021 und der nachfolgende isolierte Zwangsgeldbescheid vom 10. Januar 2022 durch Wegfall der Schulpflicht in Bayern erledigt hätten.

**13**

Mit Schriftsatz vom 21. Juli 2022 führt die Bevollmächtigte der Kläger ergänzend aus, das Kind habe seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Italien, so dass sich der Bescheid erledigt habe. Im Übrigen sei auch die Testobliegenheit entfallen. Die Kläger hätten jedoch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bescheids. Im potentiellen Fall eines Rückzugs des Kindes nach Deutschland bestehe eine konkrete Wiederholungsgefahr, wie sich auch aus den Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus an die Schulen zur Inventur der Tests in Vorbereitung auf den kommenden Herbst ergebe. Das Rehabilitationsinteresse ergebe sich aus dem Vorwurf an die Kläger, ihre elterlichen Pflichten verletzt zu haben. Eine Beeinträchtigung von Art. 6 GG sei jedenfalls gegeben. Im Übrigen sei durch die Zwangsgeldzahlung das Recht auf Eigentum beeinträchtigt. Ein tiefgreifender Grundrechtseingriff liege nicht nur bei den Klägern vor, sondern auch bei dem Kind V. in Bezug auf seine körperliche Unversehrtheit und sein Recht auf eine gewaltfreie Erziehung durch die Eltern. In der Sache nehmen die Kläger Bezug auf ihre Ausführungen in ihren vorangegangenen Schriftsätzen auch in den Verfahren M 3 S 21.6486 und 7 CS 21.3226. Ergänzend verweisen sie darauf, dass die Maßnahmen des Masketragens und der Testpflicht insbesondere unter Druck durch die Eltern erhebliche psychische negative Auswirkungen auf die Kinder haben könnten. Hierüber sei Beweis zu erheben. Weiter sei das Expertengutachten der Bundesregierung heranzuziehen und den Klägern zugänglich zu machen; auch dieses habe die Effektivität der Maßnahmen an Schulen nicht nachweisen können. Die Testungen der Schüler hätten meist erst im Klassenzimmer stattgefunden, so dass eine Ansteckung vor und zu Beginn des Unterrichts gerade nicht habe ausgeschlossen werden können. An Grundschulen hätten die Testergebnisse erst frühestens am Abend des Testtages vorgelegen. Sollte sich aus dem Expertengutachten ergeben, dass anlasslose Testungen nicht zielführend seien, sei die Verweigerung der Tests zulässig gewesen. Das Fehlen von Studien vor Einführung der Maßnahmen sei einzig dem Beklagten anzulasten. Weiter sei unterlassen worden, mobile Luftreiniger als milderes Mittel in den Klassenzimmern aufzustellen. Die mögliche Gefährdung der Schüler durch Chemikalien der Tests sei zu klären. Die Durchführung der Tests durch Schüler sei verantwortungslos. Die Möglichkeit externer Testungen müsse außer Betracht bleiben, da dies von den Eltern nicht verlangt werden könne. Maßnahmen, die zur Erfüllung von Anforderungen zum Besuch der Schule erforderlich seien, könnten nur verlangt werden, wenn diese von den Kindern allein erfüllt werden könnten. Hinsichtlich der Maskenpflicht sei über das vorliegende Gutachten von Prof. K. hinaus ein weiteres Gutachten zur Effektivität von Stoff- und OP-Masken bei Kindern und zu den Auswirkungen auf die Gesundheit der Kinder angesichts der Tragedauer einzuholen. Hinsichtlich der Frage der Schulpflichtverletzung sei zu berücksichtigen, dass die Rechtslage sich gegenüber April 2021 nicht geändert habe. Die Praxis stehe auch im Widerspruch zu einer Stellungnahme des Bayerischen

Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, wonach nur eine Testobliegenheit bestehe und Testungen nicht gegen den Willen des Kindes oder der Eltern stattfänden.

#### 14

Mit Schriftsatz vom 29. Januar 2025 wiederholt und vertieft die Bevollmächtigte der Kläger den bisherigen Vortrag. Das IfSG ermächtige zur Einführung einer Bedingung, nicht jedoch einer Test- und Maskenpflicht. Die Tests seien unzuverlässig und nicht geeignet, eine Ausbreitung des Virus zu verhindern. Das RKI habe Testungen in Schulen nicht von sich aus empfohlen, sondern auf Wunsch der Politik. Vorliegend sei die Entscheidung für die Durchsetzung der Maßnahme durch Zwangsgeld ermessensfehlerhaft und willkürlich, da ein Bußgeldverfahren das mildere Mittel gewesen wäre. Denn die Kläger hätten sich hiergegen mit Rechtsbehelfen gewehrt und wären nun unter die Amnestie gefallen.

#### 15

Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung am 18. Februar 2025 wird auf das Protokoll hierüber, hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte, auch im Verfahren M 3 S 21.6486, und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

#### 16

1. Die zulässige Klage hat in der Sache keinen Erfolg.

#### 17

a) Die Klage ist zulässig. Sie ist insbesondere nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO als Anfechtungsklage statthaft.

#### 18

aa) Zwar erledigt sich ein Dauerverwaltungsakt wie die angefochtene Verpflichtung in Nr. 1 des Bescheids fortlaufend für den jeweils vergangenen Zeitraum durch Zeitablauf (Art. 43 Abs. 2 Alt. 4 BayVwVfG), soweit von ihm für die Vergangenheit keine nachteiligen Wirkungen für die Kläger mehr ausgehen und diese deshalb insoweit nicht mehr beschwert sind. Vorliegend ist jedoch das in Nr. 3 des Bescheids angedrohte Zwangsgeld in Höhe von jeweils EUR 800,- mit Schreiben vom 10. Januar 2022 fällig gestellt und von den Klägern bezahlt worden. Damit hat die in Nr. 1 des Bescheids ausgesprochene Verpflichtung weiterhin nachteilige Wirkungen für die Kläger. Denn sie bildet die rechtliche Grundlage für die auf sie bezogene Zwangsgeldandrohung, die ihrerseits als Leistungsbescheid (Art. 31 Abs. 3 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 VwZVG) den Rechtsgrund für das von den Klägern bezahlte Zwangsgeld darstellt (BayVGH, U.v. 26.6.2012 – 10 BV 09.2259 – juris Rn. 46 f.). Auch die Zwangsgeldandrohung (Nr. 3 des Bescheids) hat sich nicht erledigt. Denn solange sie Bestand hat, können die Kläger das von ihnen entrichtete Zwangsgeld vom Beklagten nicht zurückerhalten (BayVGH, B.v. 26.6.2012 – 10 BV 09.2259 – juris Rn. 48).

#### 19

bb) Etwas anderes ergibt sich vorliegend auch nicht dadurch, dass mit Wirkung zum 1. Mai 2022 die zur Teilnahme am schulischen Präsenzunterricht erforderlichen Testungen weggefallen sind (§ 8 16. BayIfSMV). Denn damit gehen zwar für den Zeitraum ab 1. Mai 2022 von den Regelungen im streitgegenständlichen Bescheid keine (weiteren) Rechtswirkungen mehr aus (vgl. BayVGH, B.v. 5.7.2022 – 7 CS 22.653 – Rn 8 f; B.v. 9.8.2022 – 7 CS 22.620 Rn. 4; B.v. 24.11.2022 – 7 CS 22.1950 Rn 2). Jedoch entfallen damit nicht die bereits eingetretenen nachteiligen Wirkungen des Bescheids durch die erfolgte Zwangsgeldzahlung, so dass sich dieser insoweit nicht erledigt.

#### 20

cc) Soweit die Kläger geltend machen, dass der gewöhnliche Aufenthalt ihres Kindes mittlerweile in Italien liege und damit keine Schulpflicht in Bayern mehr bestehe (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen – BayEUG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000, GVBl. S. 414, 632, BayRS 2230-1-1-K, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2024, GVBl. S. 579, in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 23. Juli 2021, GVBl. S. 432), folgt auch hieraus insoweit keine Erledigung des Bescheids. Denn jedenfalls im Zeitpunkt der Zahlung des Zwangsgelds Ende Januar 2022 lag der gewöhnliche Aufenthalt des Kindes noch bei den Klägern.

#### 21

Grundsätzlich ist der gewöhnliche Aufenthalt einer Person dort, wo sie sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass sie an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt (vgl. § 30

Abs. 3 Satz 1 SGB I, § 9 Satz 1 AO; BayVGH, B.v. 30.6.2022 – 7 CE 22.925 – juris Rn. 5). Regelmäßig ist dabei auf die tatsächlichen Verhältnisse der jeweiligen Person abzustellen. Daran anknüpfend hat eine Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt dort, wo sich der Schwerpunkt ihrer sozialen und beruflichen Bindungen, ihr Daseinsmittelpunkt, befindet. Der Schwerpunkt der sozialen Bindungen eines Minderjährigen liegt in der Regel bei seinen Eltern (BayVGH, B.v. 31.7.2023 – 7 CS 23.1072 – juris Rn. 13). Für die Annahme eines dauerhaften Umzugs sind regelmäßig substantielle und ggf. mit Nachweisen belegte Schilderungen erforderlich, die dafür sprechen, dass ein Umzug ins Ausland nicht nur vorgeschoben ist, um die Schulpflicht eines Kindes in Bayern zu umgehen. Hierunter fallen etwa der Nachweis einer Wohnadresse sowie einer Meldebescheinigung der dortigen Meldebehörde, Angaben zur Motivation des Umzugs, das Vorhandensein von familiären oder sozialen Bindungen im Ausland, nähere Ausführungen zur einer Berufstätigkeit der Eltern im Ausland, Daten zur dortigen Einschulung des Kindes oder ähnliches (vgl. BayVGH, B.v. 31.7.2023 – 7 CS 23.1072 – juris Rn. 15).

## **22**

Für den hier maßgeblichen Zeitpunkt der Zahlung des Zwangsgelds Ende Januar 2022 (Bl. 139 d.A.) lag nach diesen Maßgaben der gewöhnliche Aufenthalt des Kindes nach wie vor bei den Klägern im Landkreis T.. Nicht maßgeblich ist, dass die Kläger ihr Kind am 17. Januar 2022 bei der Stadt T. melderechtlich abgemeldet haben (vgl. BayVGH, B.v. 31.7.2023 – 7 CS 23.1072 – juris Rn. 14); bei dem gewöhnlichen Aufenthalt handelt es sich um eine rein tatsächliche Beziehung einer Person zu einem Ort. Nach den Feststellungen der Polizei war das Kind jedenfalls am Tag der Nachschau am 27. Januar 2022 (Bl. 145 d.A.) im Haus der Kläger und sollte nach den Angaben des Klägers am nächsten Tag einen Arzttermin wahrnehmen. Der Kläger gab gegenüber der Polizei an, seinem Kind tue das warme Klima in Italien gut; sie hätten sich daher entschieden, ihren Sohn nicht in die Schule zu geben, sondern ihn in Italien sprachlich und anderweitig zu unterrichten. Bei der Großmutter in Italien befinde sich auch zeitweise seine Frau (die Klägerin), die das Kind unterrichte. Zwar ist damit eine Betreuung des Kindes in Italien, auch soweit das Kind ohne seine Eltern dort verweilt, nachvollziehbar. Jedoch liegen für diesen Zeitraum weder Angaben zur Wohnanschrift des Kindes in Italien noch eine melderechtliche Bescheinigung der dortigen Meldebehörden noch eine Anmeldung bei einer dortigen Schule vor. Auch den Angaben des Klägers gegenüber der Polizei am 27. Januar 2022 lässt sich nichts Substantiiertes zur Dauerhaftigkeit des Aufenthalts des Kindes in Italien in Abgrenzung zu einem vorübergehenden ferienähnlichen Aufenthalt entnehmen. Aus den Angaben des Klägers ergibt sich, dass der Kläger selbst und die Klägerin als Eltern des Kindes sich jedenfalls teilweise weiterhin im Landkreis T. aufhalten. Auch die vorgetragene Rückkehr des Kindes aus Anlass eines Arztbesuchs am Wohnort der Eltern spricht dafür, dass zumindest zu diesem Zeitpunkt keine Verlagerung des Schwerpunkts der sozialen und sonstigen Beziehungen des Kindes nach Italien stattgefunden hat. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass noch im Schriftsatz der Bevollmächtigten der Kläger vom 21. Juli 2022 die konkrete Wiederholungsgefahr gerade auch auf eine mögliche Rückkehr des Kindes an die Schule am Wohnort der Kläger gestützt wird.

## **23**

b) Die Klage ist unbegründet, da der Bescheid des Landratsamts vom 6. Dezember 2021 rechtmäßig ist und die Kläger nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

## **24**

aa) Rechtsgrundlage von Nr. 1 des Bescheids ist Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (LStVG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2011-2-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 570), in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 27. April 2020 (GVBl. S. 236). Danach können die Sicherheitsbehörden, soweit sie nicht anderweitig hierzu ermächtigt sind, Anordnungen für den Einzelfall nur treffen, um rechtswidrige Taten, die den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllen, zu verhüten oder zu unterbinden.

## **25**

bb) Gegen den Bescheid vom 6. Dezember 2021 bestehen keine formellen Bedenken.

## **26**

Das Landratsamt war als zur Durchsetzung des Schulzwangs (Art. 118 BayEUG) sachlich und gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) BayVwVfG örtlich zuständige Sicherheitsbehörde (Art. 6 LStVG) zum Erlass des Bescheids zuständig.

## 27

Die Kläger wurden vor Bescheidserlass angehört (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG). Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG regelt die Pflicht der Behörde, dem Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern; umfasst ist davon die vorherige Unterrichtung des Beteiligten über den beabsichtigten Verwaltungsakt sowie die Pflicht, das Vorgebrachte zur Kenntnis zu nehmen und ernsthaft zu berücksichtigen (Kallerhoff/Mayen in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023 § 28 Rn. 34). Die Durchführung der Anhörung ist geprägt vom Grundsatz der Nichtförmlichkeit und die Ausgestaltung liegt im Verfahrensermessen (Schneider in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, Stand November 2023, § 28 Rn. 39). Dem wird das Schreiben vom 22. November 2021 gerecht; es enthält den maßgeblichen Sachverhalt, eine Konkretisierung der beabsichtigten behördlichen Maßnahmen und die Kläger sind als Adressaten individualisiert. Eine Verpflichtung der Behörde zum Eintritt in eine rechtliche Diskussion mit den Beteiligten besteht nicht. Bereits vorhandene weitere Unterlagen, z.B. in einer Akte, seitens der anhörenden Behörde sind ebenfalls keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für eine Anhörung. Rechtlich unbedenklich ist schließlich auch, dass das Anhörungsschreiben des Landratsamts durch die Schule versendet wurde; dass die anhörende Behörde das Landratsamt ist, ergibt sich unmittelbar aus dem Briefkopf des Schreibens.

## 28

Der Bescheid vom 6. Dezember 2021 ist den Klägern gegenüber durch Zustellung wirksam bekannt gegeben worden (Art. 41 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 BayVwVfG i.V.m. Art. 3, Art. 8a Satz 1, Art. 36 Abs. 7 VwZVG).

## 29

cc) Nr. 1 des streitgegenständlichen Bescheids ist auch materiell rechtmäßig.

## 30

(1) Zur Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 76 Satz 2 BayEUG können nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG vollziehbare Anordnungen getroffen werden. Weder Art. 118 Abs. 1 BayEUG, wonach die Kreisverwaltungsbehörde befugt ist, den Schulpflichtigen zwangsweise der Schule zuführen zu lassen, noch Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 BayEUG, wonach Verstöße gegen Art. 76 Satz 2 BayEUG mit Geldbuße belegt werden können, treffen abschließende Regelungen; vielmehr bleibt daneben Raum für die zwangsweise Durchsetzung der Schulpflicht gegenüber Erziehungsberechtigten minderjähriger Schulpflichtiger (VG Augsburg, B.v. 7.5.2002 – Au 9 S 02.507 – juris Rn. 17, bestätigt durch BayVGh, B.v. 20.8.2002 – 7 CS 02.1302 – Rn. 20).

## 31

Die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG liegen hier vor. Das Landratsamt konnte die streitgegenständliche Anordnung für den Einzelfall treffen, um eine rechtswidrige Tat, die den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit verwirklicht, zu verhüten und zu unterbinden. Das Verhalten der Kläger hat den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit (Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG, Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Art. 76 Satz 2 BayEUG) verwirklicht.

## 32

Nach Art. 76 Satz 2 BayEUG müssen die Erziehungsberechtigten dafür sorgen, dass minderjährige Schulpflichtige am Unterricht regelmäßig teilnehmen und die sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen besuchen. Der Verstoß hiergegen erfüllt den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit nach Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Art. 76 Satz 2 BayEUG (BayObLG, B.v. 14.10.1999 – 3 ObOWi 96/99 – juris Rn. 9 ff.). Für die Verwirklichung des Tatbestands ist keine generelle Verweigerungshaltung der Erziehungsberechtigten erforderlich; es genügt, dass sich diese weigern, durch entsprechende Erziehungsmaßnahmen dafür zu sorgen, dass ihr Kind regelmäßig die Schule besucht.

## 33

Das Kind der Kläger war nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1, Art. 37 Abs. 1 Satz 1 BayEUG schulpflichtig, erfüllte jedoch in der Zeit vom Ende der Herbstferien bis zum Bescheidserlass nicht die Schulpflicht durch den Besuch der Pflichtschule nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayEUG. Die Verpflichtung zur Teilnahme am Unterricht und zum Besuch verpflichtender Schulveranstaltungen ergibt sich für Schüler aus Art. 56 Abs. 4 Satz 3 BayEUG.

## 34

(a) Die vorgetragene Unterweisung des Kindes durch die Eltern zu Hause stellt keinen Unterricht im Sinne des Art. 76 Satz 2 BayEUG dar. Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayEUG haben die Schulen den in der Verfassung verankerten Bildungs- und Erziehungsauftrag zu verwirklichen; die Schulen haben dabei das verfassungsmäßige Recht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder zu achten (Art. 1 Abs. 3 BayEUG). Die Schulpflicht (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 BayEUG) wird erfüllt durch den Besuch der in Art. 36 Abs. 1, 2 BayEUG genannten Schulen; eine Beschulung durch die Eltern ist dagegen nicht vorgesehen. Weder lagen die Voraussetzungen für Hausunterricht (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 BayEUG) noch für eine Beurlaubung (§ 20 Abs. 3 Satz 1 der Bayerischen Schulordnung – BaySchO – vom 1. Juli 2016, GVBl. S. 164, 241, BayRS 2230-1-1-1-K, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2024, GVBl. S. 579, in der hier maßgeblichen Fassung der Verordnung vom 8. Juli 2021, GVBl. S. 479) oder für Distanzunterricht nach § 19 Abs. 4 BaySchO vor. Das Gericht nimmt insoweit Bezug auf die Ausführungen im Beschluss vom 21. Dezember 2021 (M 3 S 21.6486).

### 35

(b) Die Weigerung, der in § 12 Abs. 2 Satz 1 der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (15. BayIfSMV) vom 23. November 2021 (BayMBI. Nr. 816, BayRS 2126-1-19-G), zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. März 2022 (BayMBI. Nr. 176), geregelten Zugangsvoraussetzung nachzukommen mit der Folge der Nichtteilnahme am Präsenzunterricht führt jedenfalls seit Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung der 14. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 5. Oktober 2021 (BayMBI. 2021 Nr. 715) zu einer Verletzung der sich aus Art. 129 Abs. 1 BV und Art. 35 Abs. 1 BayEUG ergebenden Schulpflicht. Jedenfalls seit diesem Zeitpunkt besteht eine unbedingte Testpflicht für schulpflichtige Schülerinnen und Schüler (BayVGh, B.v. 7.1.2022 – 7 CS 21.3226 -Rn. 9).

### 36

(aa) Es bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 1 15. BayIfSMV. Dies gilt auch dann, wenn das Fernbleiben vom Unterricht zur Vermeidung der Tests von den Schulbehörden als Verletzung der Schulpflicht gewertet wird (zur Rechtslage in anderen Ländern: OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 85 ff., 295; NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 50 ff., 129; summarische Prüfung: BayVGh, B.v. 7.1.2022 – 7 CS 21.3226 -Rn. 16; BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris, B.v. 27.10.2021 – 25 NE 21.2610 – juris Rn. 21 ff, jeweils zur gleichlautenden Vorschrift des § 13 Abs. 2 Satz 1 14. BayIfSMV vom 1. September 2021, BayMBI. Nr. 615, BayRS 2126-1-18-G, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. November 2021, BayMBI. Nr. 799).

### 37

§ 12 Abs. 2 Satz 1 15. BayIfSMV findet in § 32 Satz 1, 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1,

§ 28a Abs. 1 Nr. 16 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I. Nr. 359), in der hier maßgeblichen Fassung vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906) eine tragfähige Ermächtigungsgrundlage. Diese Verordnungsermächtigung begegnet, auch mit Blick auf die Bestimmtheit der getroffenen Regelungen und deren Vereinbarkeit mit dem Vorbehalt des Gesetzes, keinen durchgreifenden Bedenken (NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 51 ff.; summarische Prüfung: BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 13). Insbesondere sind davon auch Zugangsbeschränkungen zu Gemeinschaftseinrichtungen umfasst (§ 28a Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. § 28 Abs. 1 Nr. 16 IfSG).

### 38

Die vom Ordnungsgeber getroffene Gefährdungsprognose, dass die Testpflicht eine geeignete, erforderliche und gemäß § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 IfSG notwendige Schutzmaßnahme darstellt, ist nicht zu beanstanden (zur Rechtslage in anderen Ländern: OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 85 ff., 295; NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 50 ff., 129; summarische Prüfung: BayVGh, B.v. 7.1.2022 – 7 CS 21.3226 -Rn. 16; BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris, B.v. 27.10.2021 – 25 NE 21.2610 – juris Rn. 21 ff.).

### 39

An die Geeignetheit von Maßnahmen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind keine allzu hohen Anforderungen zu stellen; es genügt, wenn der verfolgte Zweck – hier die Ermittlung von Infizierten, die (noch) keine oder unspezifische Symptome zeigen – durch die Maßnahmen gefördert werden kann, ohne

dass die vollständige Zweckerreichung gesichert sein muss (NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 114). Auch wenn keine absolute Zuverlässigkeit der allgemein verfügbaren oder von der Schule zur Verfügung gestellten Tests bestanden haben mag, konnte so zumindest ein Teil infizierter und damit in der Regel auch infektiöser Schüler festgestellt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Einschätzung des Verordnungsgebers, dass auch die Antigen-Schnelltests, mögen sie auch weniger ergebnissicher als PCR-Tests sein, einen unverzichtbaren Beitrag im Rahmen seines Gesamtkonzepts leisten konnten, nicht zu beanstanden (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 221 ff.; BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – a.a.O. Rn. 22 f. unter Bezugnahme auf VerFGH, E.v. 21.4.2021 – Vf. 26-VII-21 – juris Rn. 29). Der Geeignetheit der Testungen steht auch nicht entgegen, dass diese erst im Klassenzimmer stattfanden und dass von den PCR-Pooltestungen erst im Laufe des Testtages die Ergebnisse bekannt wurden. Was die Antigen-Schnelltests anbelangt, ist zu berücksichtigen, dass für die relativ kurze Zeit von der Vornahme der Selbsttests am Morgen bis zum Vorliegen des Testergebnisses ca. 15 Minuten später die flankierenden weiteren Maßnahmen wie die Maskenpflicht und regelmäßiges Lüften im Schulgebäude dazu beitragen, das Ansteckungsrisiko in der Schule bei einem etwaigen positiven Test eines Mitschülers zu vermindern. Im Hinblick auf die PCR-Pooltestungen ist – neben den weiteren Schutzmaßnahmen – zu berücksichtigen, dass bei diesem Testverfahren zwar das Ergebnis nicht sofort vorliegt, die Testungen jedoch im Gegenzug über eine größere Sensitivität als die Antigentests verfügen (vgl. Robert Koch-Institut, PCR-Testkapazitäten nutzen für Personengruppen ohne Impfmöglichkeit: Serielles Screening von Kindern in KiTas und Grundschulen mittels Lolli-Pool-PCR-Testungen auf SARS-CoV-2 als Teil eines Multikomponenten-Präventionskonzepts, Epidemiologisches Bulletin 2021, 26, S. 3-8, abrufbar unter <https://edoc.rki.de/bitstream/handle/176904/8468/EB-26-2021%20%20Serielles%20Screening.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Lolli-Methode als Grundlage einer SARS-CoV-2-Suveillance in Kitas und Schulen, Epidemiologisches Bulletin 2021, 32, S. 3-10, abrufbar unter <https://edoc.rki.de/bitstream/handle/176904/8564/EB-32-2021-Lolli-Methode.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

#### 40

Die Einschätzung des Verordnungsgebers, die Testungen als Voraussetzung für den Zugang zu den Schulen seien erforderlich gewesen, ist nicht zu beanstanden. Schulische Hygienekonzepte haben für sich genommen nicht die gleiche Wirkung wie regelmäßige Testungen, da sie nicht verhindern, dass unerkannt infizierte Personen sich auf dem Schulgelände aufhalten und dort Infektionsrisiken begründen; ebenso wenig ermöglichen sie eine Aufhellung des „Dunkelfelds“ der Infektionen im Bereich der Schüler und anschließende Absonderungen und Kontaktnachverfolgungen infektiöser Schüler auch zur Verhinderung von Folgeinfektionen in außerschulischen Lebensbereichen (NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 118). Vor diesem Hintergrund begegnet es auch keinen Bedenken, dass der Verordnungsgeber nicht anstelle der Testungen den flächendeckenden Einsatz von Luftfiltern vorgesehen hat, da auch diese seinerzeit allenfalls als ergänzende Maßnahme empfohlen wurden (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 244 ff. m.w.N.).

#### 41

Die Testpflicht ist auch vor dem Hintergrund, dass Schüler, die erforderliche Testnachweise nicht erbringen, im Unterricht und bei Prüfungen unentschuldig fehlen (§ 20 Abs. 1 Satz 1 BaySchO), nicht unangemessen (BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 29ff.). Ob mit dem Nasenabstrich bei den Testungen überhaupt ein Eingriff in die körperliche Unversehrtheit verbunden ist (verneinend: NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 123) kann dahinstehen; jedenfalls läge dieser als bloße Unannehmlichkeit im ganz unteren Bereich der Eingriffsintensität (BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 29). Gleiches gilt für Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und die allgemeine Handlungsfreiheit (BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 29). Die Koppelung des Schulbesuchs an einen vorangegangenen Test ist auch in Bezug auf das (Teilhabe-) Recht der betroffenen Eltern sowie der Schüler auf Erziehung und Bildung von Kindern in der Schule (Art. 6 Abs. 2 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 und 2 GrRCh) nicht unverhältnismäßig. Da die Teilnahme am Präsenzunterricht nur die Hinnahme der Unannehmlichkeiten bei der Gewinnung der Probe und die Offenlegung einer gegebenenfalls vorhandenen Infektion voraussetzte, war der Eingriff in das Teilhaberecht nicht schwerwiegend. Daher hängt die Angemessenheit der Testpflicht auch nicht vom Angebot eines Distanzunterrichts ab (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 K 102/21.NE – juris Rn. 273; BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 31). Angesichts des verfolgten Ziels, in Erfüllung der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht des Staates für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der weiteren Ausbreitung von Infektionen entgegenzuwirken,

waren die Eingriffe angemessen und zumutbar (BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 30). Auch die Belastungen der Betroffenen durch die Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 4 Nr. 2, Art. 9 Abs. 1 und 2 Buchst. g und i DSGVO) stehen nicht außer Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen. Rechtliche Bedenken bestehen auch nicht im Hinblick auf die Verarbeitung von Gesundheitsdaten (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 297 ff.; BayVGh, B.v. 4.11.2021 – 25 NE 21.2634 – juris Rn. 42ff.).

#### 42

Ein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG durch die Testpflicht liegt nicht vor. Die Garantie der Menschenwürde umfasst vor allem die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität (vgl. BVerfG, U.v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 – BVerfGE 144, 20/207 – juris Rn. 539). Damit ist ein sozialer Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der es verbietet, den Menschen zum „bloßen Objekt“ staatlichen Handelns zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt (vgl. BVerfG, U. v. 17.1.2017, a.a.O., m.w.N.). Einer solchen sie zum Objekt degradierenden Behandlung werden die Schüler durch die Testpflicht, die dem Schutz vor einer potentiell tödlichen Erkrankung dient, nicht ausgesetzt (VGh BW, B.v. 29.4.2021 – 1 S 1204/21 – juris Rn. 182; BayVGh, B.v. 28.10.2021 – 25 NE 21.2579 – juris Rn. 51).

#### 43

Was die Bedenken der Kläger wegen etwaiger Gesundheitsgefahren für Schüler durch die verwendeten Antigen-Schnelltests und PCR-Pooltests anbelangt, liegen hierfür keine substantiierten Hinweise vor (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 264 ff.; BayVGh, B.v. 11.10.2021 – 25 NE 21.2525 – juris Rn. 28). Für die verwendeten Tests wurde eine Sonderzulassung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte nach § 11 Abs. 1 Medizinproduktegesetz (MPG) erteilt (vgl. LT-Drs. 18/19871, S. 5 zu 2.1). Vor der Erteilung der Sonderzulassung hatte der Hersteller im Rahmen seiner Antragstellung nachzuweisen, dass sein Test die einschlägigen Anforderungen erfüllt (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 264; NdsOVG, B.v. 26.1.2022 – 14 MN 117/22 – juris Rn. 26). Auch aus den vorgelegten Stellungnahmen von Prof. B. vom 12. November 2021 und vom 2. Februar 2022 ergeben sich keine substantiierten Hinweise auf etwaige Gesundheitsgefahren. Insbesondere setzen sich diese nicht damit auseinander, in welcher Konzentration die von Prof. B. als gesundheitsschädlich erachteten Chemikalien in den Tests enthalten sind; dies ist nämlich nur in einer für die Gesundheit unbedenklichen Konzentration der Fall (NdsOVG, B.v. 26.1.2022 – 14 MN 117/22 – juris Rn. 28); die Einhaltung wissenschaftlicher Mindeststandards bei der Abfassung der Stellungnahmen erscheint im Übrigen zweifelhaft (vgl. OVG NW, B.v. 1.7.2021 – 13 B 845/21.NE – juris Rn. 12).

#### 44

Soweit die Kläger Bedenken im Hinblick auf die Durchführung der Testungen durch (Grund-) Schüler selbst geltend machen, ist nicht nachvollziehbar dargelegt, aus welchen Gründen Grundschüler, auch Erstklässler, nicht in der Lage gewesen sein sollten, die einfach durchzuführenden Tests unter entsprechender Anleitung und Beobachtung korrekt auszuführen (vgl. hierzu auch: Lolli-Methode als Grundlage einer SARS-CoV-2-Suveillance in Kitas und Schulen, Epidemiologisches Bulletin 2021, 32, S. 3-10, abrufbar unter <https://edoc.rki.de/bitstream/handle/176904/8564/EB-32-2021-Lolli-Methode.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, in dem ein Testprogramm in Kitas beschrieben wird). Es ist auch nicht erkennbar und nicht substantiiert vorgetragen, dass Lehrkräfte nicht in der Lage gewesen sein sollten, Grundschulkindern die richtige Anwendung der Tests zu vermitteln (OVG NW, U.v. 13.11.2023 – 13 D 102/21.NE – juris Rn. 221).

#### 45

Die Bedenken der Kläger im Hinblick auf etwaige Verstöße gegen die Verordnung über das Errichten, Betreiben und Anwenden von Medizinprodukten (Medizinproduktebetriebsverordnung – MPBetreibV –, neugefasst durch Bek. v. 21. August 2002, BGBl I 3396, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14. Februar 2025, BGBl I Nr. 38) teilt das Gericht nicht. Offenbleiben kann, ob – wie die Kläger meinen – Schulen an die Vorgaben der MPBetreibV gebunden sind. Denn auch dies stünde der Rechtmäßigkeit der Testungen in den Schulen nicht entgegen. Insbesondere ergibt sich aus § 4 Abs. 2 MPBetreibV nicht, dass die Tests nicht von den Schülern selbst unter Beaufsichtigung einer Lehrkraft durchgeführt werden dürfen. Gemäß § 4 Abs. 2 MPBetreibV dürfen Medizinprodukte nur von Personen betrieben oder angewendet werden, die die dafür erforderliche Kenntnis und Erfahrung besitzen. Besondere Kenntnisse oder Erfahrungen sind aber bei den Selbsttests, die für die Anwendung durch Laien konzipiert sind, nicht erforderlich. Entgegen der Auffassung der Kläger finden an den Schulen auch keine labormedizinischen

Untersuchungen statt, die gemäß § 9 Abs. 2 MPBetreibV die Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems erforderlich machen würden (OVG NW, B.v. 28.5.2021 – 13 B 695/21.NE – juris Rn. 10).

#### 46

Im Rahmen der Angemessenheit der Regelung ist zu berücksichtigen, dass es nach § 12 Abs. 2 Satz 1 15. BayIfSMV Schülern und Eltern freistand, entweder die in den Schulen angebotene Testmöglichkeit zu nutzen oder einen Testnachweis nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 i.V.m. § 4 Abs. 6 Nr. 1, 2 15. BayIfSMV vorzulegen. Schüler und ihre Eltern hatten damit die Wahl, den Test entweder direkt an der Schule oder durch geschultes Personal und außerhalb der Wahrnehmungsmöglichkeiten der Mitschüler vornehmen zu lassen. Die Möglichkeit der Durchführung sogenannter „Spucktests“ erlaubte zudem auch eine Testung, bei dem jeglicher Kontakt mit Teststäbchen und damit auch jede Unannehmlichkeit durch das Einführen des Teststäbchens in die Nase vermieden werden konnte. Es liegen keine Hinweise dafür vor, dass im Landkreis T. keine hinreichenden Kapazitäten für derartige externe Tests vorhanden gewesen wären (vgl. [www.chiemgau24.de/-90576397.html](http://www.chiemgau24.de/-90576397.html)). Soweit die Kläger geltend machen, die Möglichkeit externer Testungen habe wegen Unzumutbarkeit außer Betracht zu bleiben, ist aus ihren Ausführungen nicht ersichtlich, aus welchen Gründen ihnen die Wahrnehmung externer Testmöglichkeiten unzumutbar gewesen wäre.

#### 47

(bb) Die Auffassung der Kläger, es fehle eine Rechtsgrundlage für eine Testpflicht an Schule, teilt das Gericht nicht. § 12 Abs. 2 Satz 1 15. BayIfSMV bestimmt, dass am Präsenzunterricht nur getestete Schüler teilnehmen dürfen. Der Ausschluss ungetesteter Schüler vom Präsenzunterricht nach § 12 Abs. 2 Satz 1 15. BayIfSMV lässt die Schulpflicht unberührt (§ 12 Abs. 2 Satz 3 15. BayIfSMV). Die infektionsschutzrechtliche Zugangsbeschränkung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BayIfSMV führt daher in Verbindung mit den Bestimmungen zur Schulpflicht für die von dieser Zugangsbeschränkung betroffenen Schülerinnen und Schüler zu einer unbedingten Testpflicht. Denn nach den Vorgaben in Art. 36 Abs. 1, Art. 56 Abs. 4 Satz 3 BayEUG wird die Schulpflicht (Art. 129 Abs. 1 BV, Art. 35 Abs. 1 BayEUG) in der Regel durch Besuch des Präsenzunterrichts erfüllt (vgl. insoweit Art. 19 Abs. 4 Satz 3 BaySchO, wonach Distanzunterricht schulrechtlich nur unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig ist). Durch Änderungsverordnung vom 5. Oktober 2021 zur 14. BayIfSMV und Einfügung des deklaratorischen Hinweises in § 13 Abs. 2 Satz 3 14. BayIfSMV (vgl. zum hier maßgeblichen Zeitpunkt: § 12 Abs. 2 Satz 3 15. BayIfSMV) hat der Ordnungsgeber klargestellt, dass ab Inkrafttreten der Änderungsverordnung am 6. Oktober 2021 die Schulpflicht nur durch Teilnahme am Präsenzunterricht erfüllt werden kann. Hierin liegt eine Abkehr von der nach Erlass der infektionsschutzrechtlichen Zugangsbeschränkung in § 13 Abs. 2 Satz 1 12. BayIfSMV vom 5. März 2021 (BayMBl. Nr. 171) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 9. April 2021 (BayMBl. Nr. 261) eröffneten Möglichkeit, der Schulpflicht bei Verweigerung der Testungen durch Teilnahme am Distanzunterricht nachzukommen. Jedenfalls seit dem 6. Oktober 2021 hatten Schülerinnen und Schüler daher kein Wahlrecht mehr zwischen Distanz- und Präsenzunterricht (BayVGh, B.v. 7.1.2022 – 7 CS 21.3151 – juris Rn. 13). Soweit die Kläger rügen, es fehle eine rechtliche Grundlage dafür, dass schulpflichtige Kinder regelmäßig am Präsenzunterricht und an den sonstigen verbindlichen Schulveranstaltungen unter Erfüllung einer durch Rechtsverordnung angeordneten „Testobliegenheit“ teilnehmen müssten und dass die Erziehungsberechtigten hierfür Sorge zu tragen hätten, lassen sie dieses Ineinandergreifen von Rechtsnormen verschiedener Rechtsgebiete unberücksichtigt (BayVGh, B.v. 7.1.2022 – 7 CS 21.3151 – juris Rn. 13 ff.; OVG NW, B.v. 8.12.2021 – 19 B 1664/21 – juris Rn. 10).

#### 48

(c) Ein Verstoß gegen Art. 76 Abs. 2 BayEUG entfällt auch nicht im Hinblick auf die gegen die Maskenpflicht geltend gemachten gesundheitlichen Bedenken. Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Maskenpflicht an Schulen wird auf die obergerichtliche Rechtsprechung Bezug genommen, der sich das Gericht anschließt (BayVGh, B.v. 17.12.2024 – 20 N 20.2027 – juris, insb. Rn. 58 ff.; B.v. 24.1.2025 – 20 N 21.56 – n.v. Rn. 48 ff.; OVG NW, U.v. 29.5.2024 – 13 D 37/21.NE – juris; OVG Berlin-Bbg, U.v. 22.1.2025 – 5 A 39/22 – juris Rn. 85 ff.). Soweit die Kläger auf das vorgelegte ärztliche Attest des Dr. M. verweisen und mangelnde Beachtung seitens der Schule beanstanden, würde sich auch aus einer etwaigen fehlerhaften Handhabung der Schule weder ein Anspruch des Kindes der Kläger auf Distanzunterricht ergeben, noch könnten die Kläger unter Verweis auf eine mangelnde Beachtung des Attests frei entscheiden, ob ihr Kind die Schule besucht oder nicht. Den Erziehungsberechtigten ist es in einem solchen Fall möglich und zumutbar, unter Beachtung der Schulpflicht die Handhabung durch die Schule gegebenenfalls gerichtlich klären zu lassen.

**49**

(d) Soweit die Kläger die Einholung eines Sachverständigengutachtens über die Auswirkungen der seitens des Beklagten von den Klägern erzwungenen Testungen und des Maskentragens in Schulen anregen, welches insbesondere dazu Ausführungen enthalten sollte, ob und wie sich diese Maßnahmen im Einzelfall psychisch negativ auf das Kind auswirken könnten, handelt es sich – mangels konkreter Tatsachenbehauptung – um keinen substantiierten Beweisantrag, sondern lediglich um einen Beweisermittlungsantrag. Die Kläger hatten gegenüber dem Landratsamt und dem Gericht Gelegenheit zur Stellungnahme zum streitgegenständlichen Bescheid und haben diese auch wahrgenommen. Eine weitere Sachverhaltsaufklärung zu den möglichen psychischen Folgen von Testungen ist nicht veranlasst; Gleiches gilt in Bezug auf die Maskenpflicht.

**50**

(e) Schließlich rechtfertigen auch die von den Klägern geltend gemachten Gesundheitsgefahren aufgrund der zum hier maßgeblichen Zeitpunkt hohen Infektionszahlen kein Fernbleiben ihres Kindes vom Unterricht und keine Aussetzung der Verpflichtung der Kläger, für den regelmäßigen Unterrichtsbesuch ihres Kindes zu sorgen (Art. 76 Satz 2 BayEUG).

**51**

Soweit in den dem streitgegenständlichen Bescheid vorausgehenden Zeiträumen aus infektionsschutzrechtlichen Gründen der Präsenzunterricht vollständig oder teilweise untersagt und Distanz- oder Wechselunterricht vorgesehen war, war dies ausdrücklich normiert. Demgegenüber waren zum hier maßgeblichen Zeitpunkt nach § 28a Abs. 7 Satz 1 Nr. 7, Abs. 8 Satz 1 Nr. 7 i.V.m. § 33 Nr. 3 IfSG flächendeckende Schulschließungen durch den Bundesgesetzgeber ausgeschlossen; die 15. BayIfSMV enthält keine Regelungen zu Distanz- oder Wechselunterricht. Ausnahmen von der Pflicht zur Teilnahme am Präsenzunterricht in der Schule bestehen nur nach Art. 23 BayEUG, bei Verhinderung (§ 20 Abs. 1 BaySchO), Beurlaubung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 BaySchO (etwa im Fall eines besonderen gesundheitlichen Risikos seitens des Schülers oder eines Hausstandsmitglieds) oder nach § 19 Abs. 4 Satz 3 BaySchO.

**52**

Angesichts des hohen Stellenwerts des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags nach Art. 7 Abs. 1 GG und des staatlicherseits an den Schulen vorgesehenen Schutzinstrumentariums bestehen keine Bedenken dagegen, dass zum hier maßgeblichen Zeitpunkt ein von einer konkreten individuellen Gefährdung unabhängiger Anspruch auf Erteilung von Distanzunterricht nicht vorgesehen war (NdsOVG, U.v. 16.2.2023 – 14 KN 41/22 – juris Rn. 129 ff.; zur summarischen Prüfung: BayVG, B.v. 13.1.2022 – 7 CE 21.2740 -juris Rn. 18; OVG NW, B.v. 8.12.2021 – 19 B 1664/21 – juris Rn. 21 ff. m.w.N.; zur Bedeutung des Präsenzunterrichts bei der Vermittlung schulischer Bildung vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – juris Rn. 142 ff.). Auch im Hinblick auf die Pflicht des Staats, sich im Schulverhältnis schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit der Schüler zu stellen, verbleibt ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsraum des Normgebers. Es ist Aufgabe des hierfür demokratisch legitimierten Gesetzgebers und der seiner Kontrolle unterliegenden Exekutive, den Gesundheitsschutz bezogen auf das Risiko einer Infektion mit Covid-19 und etwaiger Folgeerkrankungen einerseits und körperlich-gesundheitliche und psychologische Beeinträchtigungen sowie soziale Auswirkungen aufgrund anhaltenden Distanzunterrichts andererseits im Spannungsverhältnis von Individualgrundrechten und Schulpflicht angemessen in Abwägung zu bringen und einer vertretbaren Bewertung zuzuführen (BayVG, B.v. 13.1.2022 – 7 CE 21.2740 – juris Rn. 18; OVG NW, B.v. 22.9.2021 – 19 B 1458/21 – juris Rn. 29). Der hohen 7-Tages-Inzidenz in der Altersgruppe der 5- bis 14-jährigen stand zu diesem Zeitpunkt kein vergleichbar hoher Wert altersgruppenidentischer Hospitalisierungen gegenüber (vgl. beispielhaft Wochenbericht des Robert-Koch-Instituts vom 9. Dezember 2021, [https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht\\_2021-12-09.pdf?blob=publicationFile&v=1](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht_2021-12-09.pdf?blob=publicationFile&v=1)). Gerade die von den Klägern abgelehnte Test- und Maskenpflicht waren wirksame Mittel, um Ansteckungsgefahren zu verringern bzw. erkrankte Schüler zu identifizieren. Hiervon ausgehend liegt keine unververtretbare Ausgestaltung des staatlichen Schutzkonzepts vor. Insbesondere bestehen keine Bedenken dagegen, dem Interesse an einer möglichst lückenlosen Gewährleistung des schulischen Bildungsauftrags Vorrang gegenüber einem weitergehenden Schutz vor Gefährdungen der körperlichen Unversehrtheit der Schüler durch das Virus einzuräumen (vgl. OVG NW, B.v. 8.12.2021 – 19 B 1664/21 – juris Rn. 21).

## 53

(f) Vorliegend haben die Kläger entgegen Art. 76 Satz 2 BayEUG nicht dafür gesorgt, dass ihr Kind am Präsenzunterricht regelmäßig teilnimmt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Kläger alles im Rahmen einer gewaltfreien Erziehung Mögliche dafür getan haben, ihr Kind zu einer Teilnahme am Präsenzunterricht unter Durchführung der vorgeschriebenen Tests anzuhalten. Aus der Klageschrift (S. 4) ergibt sich, dass die Kläger selbst die Testung ablehnen. Soweit sie pauschal darauf verweisen, dass auch ihr Kind Testungen strikt ablehne und sie keine gewaltfreien erzieherischen Möglichkeiten sähen, ihr Kind von der Notwendigkeit von Testungen zu überzeugen, entfällt damit nicht der Verstoß gegen Art. 76 Satz 2 BayEUG. Auch bei einer gewaltfreien Erziehung im Sinne des § 1631 BGB bestehen ausreichende erzieherische Möglichkeiten, das Verhalten von Kindern zu beeinflussen, ohne dabei Gewalt im Sinne des Gesetzes ausüben zu müssen. Eine Verpflichtung zur Begehung einer unmöglichen oder rechtswidrigen Tat liegt entgegen dem Vorbringen der Kläger nicht vor. Das Gericht nimmt hierzu zunächst Bezug auf die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Beschwerdeverfahren (B.v. 7.1.2022 – 7 CS 21.3226 – Rn. 23 ff.). Etwas Anderes folgt auch nicht aus dem vorgelegten Schreiben des Heilpraktikers P. vom 11. Januar 2022. Für die hier wesentliche Frage des Sorgetragens der Kläger für den Schulbesuch ergibt sich daraus, von dem Besuch eines dem Kind bekannten Heilpraktikers und „guten Zuredens“ der Klägerin abgesehen, nichts Neues. Aus dem Anschreiben der Klägerbevollmächtigten vom 13. Januar 2022 geht hervor, dass Ziel des Besuchs des Heilpraktikers ein Nachweis der – die Testung verweigernden – Haltung des Kindes war. Eine substantiierte Schilderung ernsthafter Bemühungen der Kläger, das Kind zu einer Aufgabe dieser Haltung und einer Vornahme der den Schulbesuch ermöglichenden Testung zu bewegen, liegt darin nicht. Soweit im Schreiben des Heilpraktikers ausgeführt ist, das Kind der Kläger gebe als Grund für die Testverweigerung rezidivierende Epistaxis an, hätte eine Testung mittels eines sogenannten „Spucktests“ nahegelegen. Die Gründe, warum das Kind auch dieses Testverfahren ablehnt, bleiben im Dunkeln, ebenso etwaige Bemühungen der Kläger, ihr Kind von einem Schulbesuch nach Durchführung dieses jegliche Unannehmlichkeit vermeidenden Testverfahrens zu überzeugen. Der Vortrag der Kläger, externe Testungen seien überobligatorisch und könne von ihnen nicht verlangt werden, deutet vielmehr darauf hin, dass externe Testungen und damit auch sogenannte „Spucktests“ von den Klägern selbst als Möglichkeit nicht ernsthaft in Betracht gezogen wurden.

## 54

(g) Anordnungen nach Art. 7 Abs. 2 LStVG stehen im Ermessen der Behörde. Das Landratsamt hat dies erkannt und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hiervon ordnungsgemäßen Gebrauch gemacht.

## 55

Die hier vorgenommene Ermessensausübung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere ist nicht zu beanstanden, dass das Landratsamt der Durchsetzung der Schulpflicht den Vorrang vor den Interessen der Kläger gegeben hat, weiterhin zur Vermeidung der Testung ihr Kind nicht zur Schule zu schicken.

## 56

Dass der Bescheid keine Ausführungen zu den Erfahrungen der Familie mit „Homeschooling“, zum Kindeswohl, zur konkreten Lernsituation und dem Bildungsstand der des Kindes enthält, begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Auch eine noch so sorgfältige Betreuung eines Kindes zu Hause ermöglicht ihm kein schulisches Fortkommen. Vor diesem Hintergrund musste sich das Landratsamt nicht mit diesem Vorbringen auseinandersetzen.

## 57

Ein Ermessensfehler ergibt sich auch nicht aus dem Vorbringen der Kläger, der Antragsgegner habe die Besonderheiten der Jahrgangsstufe 2 der Grundschule nicht hinreichend berücksichtigt; soweit die Kläger hierbei davon ausgehen sollten, dass die Nichtteilnahme am Präsenzunterricht in der Jahrgangsstufe 2 keine Folgen für das Vorrücken haben könne, ist dies unzutreffend. Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 der Grundschulordnung (GrSO) vom 11. September 2008 (GVBl. S. 684, BayRS 2232-2-K), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 579), werden im ersten Halbjahr der Jahrgangsstufe 2 schriftliche Leistungsnachweise nicht benotet, jedoch mit Bemerkungen versehen, die den Leistungsstand des Schülers beschreiben. Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 GrSO enthalten die Zwischenzeugnisse in den Jahrgangsstufen 1 und 2 sowie die Jahreszeugnisse in der Jahrgangsstufe 1 einen Bericht mit Beobachtungen insbesondere zum Sozialverhalten, zum Lern- und Arbeitsverhalten, zum Leistungsstand in den einzelnen Fächern und zur individuellen Lernentwicklung. Die Jahreszeugnisse in den Jahrgangsstufen

2 bis 4 enthalten Noten in den Pflichtfächern, Aussagen zum Kompetenzerwerb in den Fächern sowie zur individuellen Lernentwicklung und Bemerkungen gemäß Art. 52 Abs. 3 Satz 3 BayEUG. Ergeben sich aus dem Bericht nach § 15 Abs. 2 Satz 1 GrSO Zweifel, ob die Schülerin oder der Schüler dem Unterricht in der nächsten Jahrgangsstufe folgen kann, entscheidet die Lehrerkonferenz über das Vorrücken (§ 13 Abs. 1 Satz 2 GrSO). Hieraus folgt zum einen, dass auch in der Jahrgangsstufe 2 Leistungsnachweise erbracht werden müssen, zum anderen, dass auch ein Nichtvorrücken möglich ist. Die Annahme des Beklagten, dass ein längeres Fernbleiben eines Kindes vom Präsenzunterricht der Jahrgangsstufe 2 sich negativ auswirken kann, begegnet keinen rechtlichen Bedenken.

#### **58**

Ein Ermessensfehler folgt insbesondere auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit und der Rüge einer fehlenden Berücksichtigung des Einzelfalls. Weder aus den Akten noch aus dem Vortrag der Kläger ergeben sich Anhaltspunkte, dass mildere Mittel wie Beratung oder anderweitige Unterstützung geeignet gewesen wären, die Kläger dazu zu bewegen, für den Schulbesuch ihres Kindes unter Beachtung der Testpflicht zu sorgen. Was besondere Umstände des Einzelfalls anbelangt, beschränkt sich das Vorbringen der Kläger letztlich darauf, auf die Testverweigerung ihres Kindes zu verweisen. Eine weitergehende Auseinandersetzung hiermit als im Bescheid geschehen ist nicht veranlasst.

#### **59**

Rechtliche Bedenken ergeben sich vorliegend auch nicht aus dem Vortrag der Kläger, das Landratsamt habe sich willkürlich für ein Zwangsgeld und gegen das Bußgeld als das „mildere Mittel“ entschieden, bei dem die Kläger durch Einlegung von Rechtsbehelfen nun in den Genuss der „Amnestie“ gekommen wären. Die Geldbuße ist nicht das „mildere Mittel“, denn sie hat andere Voraussetzungen und eine andere Zielrichtung als das Zwangsgeld, da sie nicht der Durchsetzung einer vollziehbaren Anordnung zur Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 76 Satz 2 BayEUG, sondern der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach Art. 119 Abs. 1 Nr. 2 BayEUG, mithin rechtswidrigen und schuldhaften Handelns, dient. Aus diesem Grund ist es auch nicht ausgeschlossen, bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen parallel eine zwangsgeldbewehrte Verpflichtung gegenüber den Eltern zu verfügen und daneben eine Geldbuße auszusprechen. Vor diesem Hintergrund können die Kläger aus einem Verzicht auf die weitere Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 119 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Art. 76 Satz 2 BayEUG nichts für sich ableiten.

#### **60**

dd) Auch gegen die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 des Bescheids vom 6. Dezember 2021 bestehen keine rechtlichen Bedenken.

#### **61**

Die Zwangsgeldandrohung beruht auf Art. 29, 31 und 36 VwZVG. Die gesetzte Erfüllungsfrist (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) ist relativ kurz, allerdings sind auch keine Gründe dafür ersichtlich, warum für die Wiederaufnahme des Schulbesuchs längere Vorbereitungen nötig gewesen wären. Die Höhe des angedrohten Zwangsgelds ist nicht zu beanstanden. Das Zwangsgeld beträgt nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG mindestens 15 und höchstens 50.000 EUR. Das Verhalten der Kläger stellt keine Bagatelle dar. Vielmehr verstoßen sie nicht nur erheblich gegen schulrechtliche Verpflichtungen, sondern vor allem gegen das Interesse ihres Kindes. Das Landratsamt war berechtigt, die Höhe des Zwangsgelds in deutlich spürbarem Umfang festzulegen.

#### **62**

Die Klage war daher abzuweisen.

#### **63**

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.