

Kantonsgericht Luzern 7H 21 160 vom 03.11.2021

Inстанz:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Bildung
Entscheiddatum:	03.11.2021
Fallnummer:	7H 21 160
LGVE:	
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig. 2C_1032/2021

Leitsatz

Schranken der gerichtlichen Prüfung, wenn ein Nichteintretensentscheid angefochten ist (E.1). Das Rahmenschutzkonzept Nr. 9 der Dienststelle Volksschulbildung ist eine Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung (E. 4). Es ist zumutbar, eine gestützt darauf erlassene Verfügung abzuwarten, um diese einer gerichtlichen Beurteilung zuzuführen (E. 7).

Gesetzesartikel: Art. 10 BV, Art. 11 BV; Art. 6 EpG, Art. 7 EpG, Art. 40 EpG; Art. 102 EpV; Art. 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage; § 29 VBG, § 37 VBG, § 39 VBG, § 44 VBG, § 48 VBG; § 5 VCov19, § 6 VCov19.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10899».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Am 18. Februar 2021 erliess die Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern die Version Nr. 7 des «Rahmenschutzkonzept Volksschulen» betreffend die Corona-Pandemie. Einleitend wird darin ausgeführt, dass für den Unterricht an den Volksschulen (inkl. Sonderschulen, Schuldienste) das Rahmenschutzkonzept vorgebe, was in den Schulen beachtet werden müsse. Die Schulleitungen seien für die Umsetzung des Schutzkonzepts verantwortlich und erliessen, wo nötig, lokale Vorschriften zum Betrieb.

Unter Ziff. 1 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen stellte die Dienststelle Volksschulbildung fest, dass das Auftreten von neuen Virusvarianten mit erhöhter Übertragbarkeit (VOC variants of concern) verstärkte Präventivmassnahmen notwendig machten. Deshalb gelte Folgendes:

«1.1 Masken Schülerinnen und Schüler

[...]

Ab der 5. Primarklasse und in der Sekundarschule gilt für die Schülerinnen und Schüler im Schulhaus auch im Unterricht eine Maskentragpflicht.

In bestimmten Bereichen des öffentlichen Raums (z.B. öffentlicher Verkehr, öffentlich zugängliche Innenräume, belebte Fussgängerbereiche etc.) herrscht eine Maskenpflicht ab 12 Jahren. Schülerinnen und Schüler ab der 5. Primarklasse sollen in den genannten Bereichen auf Schulreisen oder Exkursionen etc. Masken tragen.

Bezüglich Masken tragen in den Tagesstrukturen siehe Punkt 7.»

Unter Ziff. 7 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen Version Nr. 7 (wie auch bei der Version Nr. 9) sieht dieses das Folgende vor:

«7. Tagesstrukturen

In den Tagesstrukturen gelten die gleichen Regeln, d.h. generelle Maskentragpflicht für das Personal und die Schüler/innen der 5./6. Primarklassen und der Sekundarschule. Die Maske darf nur beim Essen abgelegt werden. Sofern organisierbar, soll eine Durchmischung der Lernenden (über Klassen und Stufen) reduziert werden. Insbesondere bei grossen, schulhausübergreifenden Tagesstrukturen wird empfohlen, während den Betreuungszeiten (ausser während dem Mittagessen) ab der 1. Primarklasse eine Maskenpflicht einzuführen. Zusätzlich muss beim Mittagessen darauf geachtet werden, dass die Schüler/innen sich nicht selber schöpfen. Bei der Essensausgabe sind nach Möglichkeit Trennscheiben einzusetzen. Je nach Grösse der Tagesstrukturen ist ein zeitlich gestaffeltes Essen oder eine räumliche Trennung vorzusehen.»

In Version Nr. 8 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen vom 26. Februar 2021 hielt die Dienststelle Volksschulbildung fest, dass der Musikunterricht und der Unterricht im Fach Wirtschaft, Arbeit, Haushalt (nachfolgend: WAH) regulär stattfindet, wobei auch beim Singen für die Lehrpersonen und die Schüler/innen ab der 5. Primarklasse eine Maskentragpflicht gelte. Für den Sportunterricht gab die Dienststelle Volksschulbildung an, dass dieser wieder regulär stattfindet. Es gelte für Schülerinnen und Schüler sowie für die Lehrpersonen keine Maskentragpflicht. In der Garderobe sollen die Schüler/innen ab der 5. Primarklasse, soweit als möglich, Masken tragen oder

sich gestaffelt umziehen. In Version Nr. 7 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen war noch festgehalten worden, dass Singen verboten sei, bis auf weiteres kein regulärer Sportunterricht stattfinden und im WAH-Unterricht keine praktischen Übungen, insbesondere keine Essenszubereitungen, durchgeführt würden.

Am 17. März 2021 erliess die Dienststelle Volksschulbildung die Version Nr. 9 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen. Die damit vorgenommenen Änderungen gegenüber der vorangehenden Version betrafen insbesondere den Sportunterricht. Das Rahmenschutzkonzept Volksschulbildung Version Nr. 9 sah vor, dass für Schüler/-innen sowie für die Lehrpersonen eine Maskentragpflicht in Innenräumen gelte.

Mit Eingabe vom 19. April 2021 liessen 28 Schülerinnen und Schüler mit Jahrgang von 2008 bis 2014 Verwaltungsbeschwerde beim Bildungs- und Kulturdepartement erheben und unter anderem beantragen, dass die im Rahmenschutzkonzept bezeichnete Maskenpflicht für Primarschüler mangels Zuständigkeit der Dienststelle Volksschulbildung zum Erlass eigenständiger Massnahmen gemäss Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) sowie aufgrund von Verfassungswidrigkeit dieser Massnahmen ersatzlos und unverzüglich aufzuheben sei.

Am 21. Mai 2021 verfasste die Dienststelle Volksschulbildung eine Medienmitteilung. Darin gab sie an, dass die seit den Sportferien geltende Maskenpflicht für Primarschülerinnen und -schüler in Innenräumen per Dienstag 25. Mai 2021 aufgehoben werde. Die Maskenpflicht bleibe nach wie vor ab der Sekundarstufe I (ab 7. Klasse) bestehen.

Gegen diesen Entscheid liessen verschiedene Schülerinnen und Schüler (nachfolgend: Beschwerdeführer), gesetzlich vertreten durch deren Eltern bzw. Elternteile, am 12. Juli 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Sie stellten die folgenden Hauptanträge:

- «1. Der Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements vom 9. Juni 2021 (2021-359) betreffend Rahmenschutzkonzept der Dienststelle Volksschulbildung I Version 9 vom 17. März 2021 betreffend Maskenpflicht (Verwaltungsanordnung mit Aussenwirkung) sei aufzuheben und die im bezeichnetem Rahmenschutzkonzept Nr. 9 verfügten Anordnungen bzgl. Maskenpflicht von Primarschülern (Ziff. 1.1; 6.2; 6.3 und Ziff. 7 Schutzkonzept Nr. 9) seien mangels Zuständigkeit der Dienststelle Volksschulbildung zum Erlass kantonal eigenständiger Massnahmen gemäss Art. 40 EpG für nichtig zu erklären.
2. Die im bezeichnetem Rahmenschutzkonzept Nr. 9 angeordnete Maskenpflicht für Primarschüler (Ziff. 1.1; 6.2; 6.3 und Ziff. 7 Schutzkonzept Nr. 9) sei für rechts-, resp. für verfassungswidrig zu erklären.»

Zusätzlich liessen die Beschwerdeführer die folgenden Verfahrensanträge stellen:

- «3. Die Vorinstanz sei zu verpflichten, dem Gericht belastbare Begründung und Evidenz für die Erforderlichkeit, die Geeignetheit und die Zumutbarkeit einer generellen Mundnasenschutzpflicht ab der 5. Primarschulklasse für die Verhältnisse während der Phase Februar bis Mai 2021 vorzulegen, insbesondere im Sinne der Beweisanträge gem. Ziff. 2.14.
4. Das Verfahren sei aufgrund des sich vergrössernden Schadens im Falle einer erneuten Einführung der Maskenpflicht im Herbst 2021 für die betroffenen

Kinder und Familien priorisiert durchzuführen.

5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz.»

In Ziff. 2.14 der Beschwerdeschrift liessen die Beschwerdeführer um Nachweise betreffend die Fallzahlen der effektiv mit SARS-CoV-2 erkrankten Personen, die Hospitalisierungen, die Todesfälle, den Ausschluss der Negativ-Ergebnisse bei Massentests aus der Statistik, den Ausschluss der Mehrfachzählung von mehrfach positiv getesteten Personen, die Gefährlichkeit der Virus-Mutationen, die Ansteckung durch «symptomlose Kranke», die Übertragbarkeit durch Aerosole sowie die Datenqualität und die Überprüfbarkeit ersuchen. Ferner liessen die Beschwerdeführer vermerken, dass sie sich das Recht vorbehalten würden, die Antworten auf die aufgeführten Beweisanträge zu publizieren.

Nachdem das Kantonsgericht des Kantons Luzern die Vorinstanz am 29. Juli 2021 um Vernehmlassung ersucht hatte, liessen die Beschwerdeführer am 30. Juli 2021 zwei Dokumente betreffend eine Korrekturfassung ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowie Beilagen einreichen. Während es sich bei einem Dokument um eine Reinfassung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde handelt, in welchem die vorgenommenen Änderungen und Berichtigungen nicht mehr erkennbar sind, sind im anderen Dokument die Korrekturen mittels des Nachverfolgungsmodus gekennzeichnet. Die Korrekturfassung wurde sodann am 5. August 2021 der Vorinstanz zur Kenntnis gebracht.

Mit Schreiben vom 12. August 2021 teilte die Vorinstanz dem Kantonsgericht den Verzicht auf Stellungnahme unter Verweis auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids mit und beantragte die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Am 16. August 2021 überbrachte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer eine mit «Wichtiges Korrigendum» betiteltes Schreiben. Darin wird ausgeführt, dass die Version Nr. 9 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulbildung erst am 18. März 2021 bekannt gemacht worden sei. Da es sowohl die Dienststelle Volksschulbildung als auch die Vorinstanz unterlassen hätten, bereits am 17. März 2021 für eine ausreichende Bekanntmachung zu sorgen, könne als Tag der Eröffnung der Allgemeinverfügung resp. als Datum der Publikation des Rahmenschutzkonzepts erst der 18. März 2021 betrachtet werden. Dementsprechend sei die ursprüngliche Anfechtung der Allgemeinverfügung mit Verwaltungsbeschwerde in jedem Fall fristgerecht eingereicht worden.

Dieses Schreiben wurde am 18. August 2021 der Vorinstanz zur Orientierung zugestellt.

Mit Schreiben vom 23. August 2021 liessen die Beschwerdeführer den Verfahrensantrag stellen, wonach der Vorinstanz eine Nachfrist zur Vernehmlassung betreffend die am 30. Juli 2021 nachgereichte Korrekturfassung samt Beilagen und das «wichtige Korrigendum» vom 16. August 2021 einzuräumen sei.

Auf entsprechende Aufforderung hin liessen die Beschwerdeführer mitteilen, dass die Nachfrist zur Stellungnahme ausschliesslich für jene Dokumente zu gewähren sei, welche der Vorinstanz im Zeitpunkt ihres Vernehmlassungsverzichts vom 12. August 2021 noch nicht zur einlässlichen Stellungnahme vorgelegen hätten.

Mit Verfügung vom 9. September 2021 wies das Kantonsgericht den Antrag auf

Ansetzung einer Nachfrist zugunsten der Vorinstanz ab, soweit es darauf eintrat. Für die Kosten dieser Verfügung verwies es auf den Hauptsachenentscheid.

Aus den Erwägungen:

1. Mittels der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur Rechtsverhältnisse geprüft werden, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig und verbindlich – in Form einer Verfügung bzw. eines Entscheids im Sinn von § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) – Stellung genommen hat. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann deshalb nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte sein sollen. Fragen, über welche die Verwaltungsbehörde nicht entschieden hat, dürfen somit grundsätzlich im Beschwerdeverfahren nicht beurteilt werden. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, ist vom Kantonsgericht bloss zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht auf die bei ihr vorgebrachten Begehren eingetreten ist (vgl. BGE 133 II 35 E. 2, 125 V 413 E. 2a; aus der jüngeren Rechtsprechung: BGer-Urteil 2C_688/2020 vom 7.10.2020 E. 2.2).

Mit ihrem Hauptantrag Ziff. 2 zielen die Beschwerdeführer auf eine materielle Beurteilung der in Version Nr. 9 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulbildung festgehaltenen Maskentragpflicht. Hierauf ist, wie erwähnt, nicht einzutreten. Der Verfahrensantrag Ziff. 2, wonach die Vorinstanz verpflichtet werden soll, dem Gericht belastbare Begründung und Evidenz für die Erforderlichkeit, die Geeignetheit und die Zumutbarkeit einer generellen Mundnasenschutzpflicht ab der 5. Primarschulklasse für die Verhältnisse während der Phase Februar bis Mai 2021 vorzulegen, geht ebenfalls an der Sache vorbei, zumal damit implizit die Verhältnismässigkeit der Massnahme betreffend Maskentragpflicht bei Kindern ab der 5. Primarschule infrage gestellt wird, was indessen allein bei einer materiellen Beurteilung der Maskentragpflicht zu prüfen wäre. Die beschwerdeführerischen Anträge sind demnach in dem Sinn umzudeuten, dass der vorinstanzliche Entscheid aufgehoben und die Anordnung der Maskenpflicht für Primarschüler als nichtig festgestellt werden solle. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten ist und auch erst im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden kann (vgl. BGE 127 II 32 E. 3g).

2.

2.1. Die Befugnis zur Einreichung eines Rechtsmittels setzt gemäss § 129 Abs. 1 lit. c VRG ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Abänderung des angefochtenen Entscheids, d.h. ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse, voraus. Dieses muss nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell und praktisch sein (BGE 139 I 206 E. 1.1, 137 I 296 E. 4.2; BGer-Urteil 2C_631/2019 vom 3.7.2019 E. 3.2.1). Fällt das schutzwürdige Interesse im Lauf des Verfahrens dahin, wird die Sache als erledigt erklärt; fehlte es schon bei der Beschwerdeeinreichung, ist auf die Eingabe nicht einzutreten (BGE 142 I 135 E. 1.3.1). Ausnahmsweise wird auf das Erfordernis eines

aktuellen praktischen Interesses verzichtet, wenn die aufgeworfene Frage sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen kann, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 135 I 79 E. 1.1, 131 II 670 E. 1.2).

2.2. Die Dienststelle Volksschulbildung hat ihr Rahmenschutzkonzept, gegen welches sich die Beschwerdeführer richten, im Rahmen der Version Nr. 13 (gültig ab dem 25.5.2021) geändert und keine Maskentragpflicht mehr vorgeschrieben. Ein aktuelles Interesse an einer Nichtigerklärung des Rahmenschutzkonzepts in der Version Nr. 9 lag für diesen Zeitpunkt nicht vor. Mit Blick auf die sich stets wandelnden Verhältnisse betreffend den Corona-Virus, die mitunter notwendig machen, auf einen kurzfristigen Zeithorizont hinaus Massnahmen zu ergreifen, ist indessen auf die Prozessvoraussetzung des aktuellen schutzwürdigen Interesses zu verzichten, zumal in der aktuell gültigen Version Nr. 21 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen (gültig ab 15.9.2021) wieder festgehalten wird, dass ab der 5. Primarklasse und für die Schülerinnen und Schüler im Schulhaus auch im Unterricht eine Maskentragpflicht gelte. Dies gilt auch für die Beschwerdeführerin Nr. 14, welche, wie dies in der Liste der Beschwerdeführer impliziert wird, sich insbesondere gegen die Maskenpflicht im Rahmen der Tagesstruktur wehrt.

3.

3.1. Die Vorinstanz hielt in ihrem Entscheid vom 9. Juni 2021 dafür, dass das kantonale Rahmenschutzkonzept von der Dienststelle Volksschulbildung erlassen worden sei. Dieser komme als zuständiger Dienststelle eine fachliche Weisungsbefugnis auf dem Gebiet der Volksschulbildung zu. Gemäss den Ausführungen im Rahmenschutzkonzept gebe dieses vor, was für den Unterricht an den Volksschulen beachtet werden müsse. Die Schulleitungen seien für die Umsetzung des Schutzkonzepts verantwortlich und würden, wo nötig, lokale Vorschriften zum Betrieb erlassen. Mit dem Rahmenschutzkonzept gehe keine Gestaltung eines individuellen Rechtsverhältnisses zwischen den Lernenden und der Schule einher, sodass das Vorliegen einer Verfügung bzw. eines Entscheids zu verneinen sei. Soweit die Beschwerdeführer geltend machten, dass es sich bei der im Rahmenschutzkonzept enthaltenen Maskentragpflicht für Lernende der 5. und 6. Primarklasse um eine Allgemeinverfügung handle, könne ihnen nicht gefolgt werden. Das Rahmenschutzkonzept richte sich an die Schulleitungen der kommunalen Schulen. Es entbinde die kommunalen Schulen nicht von ihrer Pflicht, ein eigenes Schutzkonzept zu erstellen. Es seien die kommunalen Schulen bzw. deren Schulleitungen, die durch die konkrete Umsetzung des Rahmenschutzkonzepts Verbindlichkeit im Einzelfall bzw. in einer Mehrzahl von Fällen schafften. Es handle sich demnach beim Rahmenschutzkonzept um eine Verwaltungsverordnung. Hiervon gingen auch die Beschwerdeführer aus. Mit Blick darauf, dass die Maskentragpflicht keinen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen darstellte und im Rahmen eines bereits bestehenden Sonderstatusverhältnisses erfolgte, sei es den Beschwerdeführern zumutbar gewesen, ihre Argumente

im Sinn einer konkreten (akzessorischen) Normenkontrolle im Rahmen eines Gesuchs um Maskendispens vorzubringen. Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine ausnahmsweise abstrakte Kontrolle des Rahmenschutzkonzepts sei vor diesem Hintergrund zu verneinen.

3.2. Gemäss § 142 Abs. 1 VRG können Entscheide von Verwaltungsinstanzen von Gemeinden und andern dem Kanton nachgeordneten Gemeinwesen sowie von unteren Instanzen der kantonalen Verwaltung, ausgenommen die Departemente (§ 6 Abs. 1a VRG), beim sachlich zuständigen Departement angefochten werden. Einspracheentscheide und erstinstanzliche Entscheide der Departemente sind mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anzufechten (vgl. § 142 Abs. 1 lit. c VRG). Vorbehalten bleiben Vorschriften, die eine andere Behörde als Beschwerdeinstanz bezeichnen. Die Verwaltungsbeschwerde ist unzulässig, wenn der Entscheid nach besonderer Vorschrift endgültig ist (§ 143 Abs. 1 lit. a VRG), gegen den Entscheid die Einsprache zulässig ist (vgl. § 143 Abs. 1 lit. b VRG) oder wenn gemäss § 148 Unterabsatz a die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist oder sich der Entscheid nach besonderer Vorschrift beim Kantonsgericht oder bei einer Bundesbehörde anfechten lässt (vgl. § 143 Abs. 1 lit. c VRG).

3.3. Entscheide, die mit Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden können und Bundesrecht anwenden, Entscheide des Regierungsrats, soweit die Rechtsordnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ausschliesst, Entscheide der Departemente, soweit nicht die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat zulässig ist oder soweit nicht die Rechtsordnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliesst sowie Entscheide anderer Behörden in den von der Rechtsordnung vorgesehenen Fällen bilden demgegenüber Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. § 148 Abs. 1 lit. a-d VRG).

3.4. § 142 und § 148 VRG ist gemeinsam, dass sie sich des Entscheidungsbegriffs bedienen. Ein Entscheid im Sinn dieser Bestimmungen liegt vor, wenn eine diesem Gesetz unterstellte Behörde mit hoheitlicher Wirkung für den Einzelfall Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, ändert oder aufhebt (vgl. § 4 Abs. 1 lit. a VRG), die rechtlichen Verhältnisse bestimmter Personen feststellt (vgl. § 4 Abs. 1 lit. b VRG) oder Begehren im Sinne von a und b abweist, nicht darauf eintritt oder sie als erledigt erklärt (§ 4 Abs. 1 lit. c VRG). Der Entscheid im Sinn des VRG stimmt mit dem Begriff der Verfügung nach Massgabe von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) überein (vgl. LGVE 2012 II Nr. 13 E. 1c). Er bildet Dreh- und Angelpunkt des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozesses (Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 5 ff.; Uhlmann, in: Praxiskomm. zum VwVG [Hrsg. Waldmann/Weissenberger], 2. Aufl. 2016, Art. 5 VwVG N 3).

3.5. Liegt kein Entscheid im Sinn von § 4 Abs. 1 VRG vor, so kann dennoch eine kantonsgerichtliche Prüfung verlangt werden, wenn es sich um bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen (§ 1 VRG) handelt

(vgl. § 188 Abs. 1 VRG). Ausgenommen von dieser Prüfung sind die Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze und die Dekrete sowie die Erlasse der Landeskirchen und ihrer nachgeordneten Gemeinwesen, wenn der Streitgegenstand ausschliesslich das eigene Recht der Landeskirchen oder ihrer nachgeordneten Gemeinwesen betrifft (§ 188 Abs. 2 VRG). Einen solchen Prüfungsantrag kann jedermann stellen, dessen schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden können (§ 189 Abs. 1 lit. a VRG). Der Prüfungsantrag kann innert 30 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses gestellt werden (§ 190 Abs. 1 VRG). Wenn ein angefochtener Rechtssatz verfassungs- oder gesetzwidrig ist oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widerspricht, hebt ihn das Kantonsgericht auf; es veröffentlicht die Aufhebung im Kantonsblatt (§ 192 Abs. 1 VRG).

3.6. Als Rechtssatz gilt eine generellabstrakte Anordnung bzw. Norm, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richtet und auf die Regelung unbestimmt vieler Fälle abzielt (BGE 135 II 38 E. 4.3, 125 I 313 E. 2a). Sie bedarf der Publikation in der Gesetzessammlung des Kantons Luzern (vgl. § 9 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen; [Publikationsgesetz; SRL Nr. 27]). Inhaltlich begründet der Rechtssatz Rechte und Pflichten der Bürger oder regelt die Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 62 und 340).

3.7. Nicht als Rechtssatz gelten sogenannte Verwaltungsverordnungen (BGer-Urteil 8C_113/2019 vom 21.2.2019). Deren Gegenstand besteht aus generellen Dienstanweisungen an untergeordnete Behörden oder Personen und sie bezwecken mithin eine einheitliche, harmonisierte Rechtsausübung innerhalb des relevanten Wirkungskreises (sog. vollzugslenkenden Verwaltungsverordnungen; vgl. BGE 141 III 401 E. 4.2.2). Da den Verwaltungsverordnungen grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Verwaltungseinheit Geltung zukommt und nicht gestützt auf sie allein Rechtsverhältnisse zum Rechtsunterworfenen geregelt werden können, besteht gegen sie grundsätzlich kein (direkter) Rechtsschutz. Die Rechtsprechung lässt allerdings eine abstrakte Anfechtung zu, wenn die Verwaltungsverordnung indirekt auch die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen berührt (sog. Aussenwirkung) und gestützt auf die Verwaltungsverordnung keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist (anstatt vieler: BGer-Urteil 2C_546/2018 vom 11.3.2019 E. 1.1.1; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N 1619). Zu beachten ist, dass eine solche abstrakte Überprüfung gemäss den §§ 188 ff. VRG zu erfolgen hat und sich die Kontrolle darauf beschränkt, ob der infrage stehenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Verfassungs- oder Gesetzesrecht vereinbar erscheinen lässt (LGVE 2021 IV Nr. 5 E. 2; Aemisegger/Scherrer Reber, Basler Komm., 3. Aufl. 2018, Art. 82 BGG N 33; ferner Gander, Verwaltungsrechtspflege – Hinweise auf die Luzerner Praxis, S. 116).

3.8. Zwischen Rechtssatz und Verfügung steht sodann die sogenannte Allgemeinverfügung. Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Allgemeinverfügung gestaltet sich mitunter schwierig. Die Allgemeinverfügung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich einerseits an einen (relativ) unbestimmten Personenkreis richtet, also genereller Natur ist, andererseits einen konkreten Tatbestand regelt (BGE 139 V 143 E. 1.2, 139 V 72 E. 3.1.1, 134 II 272 E. 3.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 933 und N 935 ff.). Ob eine staatliche Anordnung konkreter oder abstrakter Natur ist, beurteilt sich anhand der Bestimmtheit des Anordnungsobjekts (Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 83 ff.; zum Ganzen: LGVE 2020 IV Nr. 11 E. 3).

4.

4.1. Um die Rechtsnatur des Rahmenschutzkonzepts zu bestimmen, ist vorab der rechtliche Rahmen betreffend die Normen im Bereich der Epidemiengesetzgebung (E. 4.2.1 ff.) sowie im Bereich der Organisation des Volksschulwesens (E. 4.3.1 ff.) abzustecken:

4.2.

4.2.1. Das EpG regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor (Art. 1 EpG). Es bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen (Art. 2 Abs. 1 EpG). Das EpG unterscheidet zwischen der besonderen Lage im Sinn von Art. 6 und der ausserordentlichen Lage im Sinn von Art. 7 EpG. Eine besondere Lage liegt vor, wenn die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, und entweder eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungsfahr, eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder eine Gefahr für schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche besteht (Art. 6 Abs. 1 lit. a EpG). Nach Anhörung der Kantone kann der Bundesrat Massnahmen gegenüber einzelnen Personen oder gegenüber der Bevölkerung anordnen (Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG); er kann Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken (Art. 6 Abs. 2 lit. c EpG). Ferner kann er Impfungen bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen, bei besonders exponierten Personen und bei Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären (Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG). Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen (Art. 7 EpG). Unter dem fünften Kapitel, zweiter Abschnitt, welches unter dem Titel «Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen» steht, sieht der Epidemiengesetzgeber vor, dass die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen anordnen können, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie koordinieren ihre Massnahmen untereinander. Sie können insbesondere Schulen, andere

öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG). Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen (Art. 40 Abs. 3 EpG). Der Vollzug des EpG ist den Kantonen übertragen, soweit nicht der Bund zuständig ist (vgl. Art. 75 EpG). Nach Art. 102 Abs. 2 der Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, EpV; SR 818.101.1) haben die Kantone die Massnahmen, die der Bundesrat in einer besonderen Lage nach Art. 6 EpG oder einer ausserordentlichen Lage nach Art. 7 EpG anordnet, zu vollziehen, soweit er keine anderweitige Regelung trifft.

4.2.2. Am 28. Februar 2020 erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 6 Abs. 2 EpG die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung; AS 2020 573 [SR 818.101.24]). Er verbot darin unter anderem die Durchführung von öffentlichen oder privaten Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig mehr als 1000 Personen aufhalten. Gemäss Art. 5 galt die Verordnung bis zum 15. März 2020. Mit der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; AS 2020 773 [SR 818.101.24]) vom 13. März 2020 hob der Bundesrat die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 28. Februar 2020 auf (vgl. Art. 11 COVID-19-Verordnung 2) und verbot Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten (Art. 5 COVID-19-Verordnung 2). Nach verschiedenen Anpassungen der COVID-19-Verordnung 2 änderte der Bundesrat am 29. April 2020 Art. 5 der besagten Verordnung. Er erklärte den Präsenzunterricht in obligatorischen Schulen für zulässig, wenn ein Schutzkonzept nach Abs. 2 umgesetzt werde. In Abs. 2 schrieb er vor, dass das Bundesamt für Gesundheit (nachfolgend: BAG) in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren festzulegen habe, mit welchen Massnahmen das Übertragungsrisiko für die Kinder und Jugendlichen sowie für die in der Schule tätigen Personen zu minimieren ist.

4.2.3. Am 19. Juni 2020 erliess der Bundesrat die Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3; AS 2020 2195 [SR 818.101.24]) und hob zugleich die COVID-19-Verordnung 2 auf. Gegenstand dieser Verordnung bildeten hauptsächlich die Aufrechterhaltung der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung mittels Massnahmen betreffend Einschränkungen beim Grenzübertritt sowie bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern und die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern (vgl. Art. 4 ff. und Art. 11 ff. Covid-19-Verordnung 3).

Am 20. bzw. 22. Juni 2020 trat die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19.6.2020; SR 818.101.26) in Kraft. In dessen Art. 4 Abs. 1 war festgehalten, dass Betreiber von öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben, einschliesslich Bildungseinrichtungen, sowie Organisatoren von Veranstaltungen ein Schutzkonzept erarbeiten und umsetzen müssen. Dieses Schutzkonzept muss für die Einrichtung, den Betrieb oder die Veranstaltung Massnahmen betreffend Hygiene

und Abstand vorsehen; eine Unterschreitung des Abstands ist zulässig, wenn geeignete Schutzmassnahmen wie das Tragen einer Gesichtsmaske oder das Anbringen zweckmässiger Abschränkungen vorgesehen werden (Art. 4 Abs. 2 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19.6.2020). Im Anhang konkretisierte der Bundesrat die Vorgaben für die Schutzkonzepte und gab vor, dass der Abstand, der zwischen den Personen mindestens einzuhalten sei, 1,5 Meter betrage (Anhang 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage Ziff. 3). Von den Vorgaben zum Abstand nahm er Gruppen von Personen aus, bei denen die Einhaltung des Abstands unzweckmässig sei. Hierzu zählte er unter anderem Schulkinder. In Art. 8 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 ermächtigte der Bundesrat ferner die Kantone für eine begrenzte Zeit regional geltende Massnahmen nach Art. 40 EpG zu treffen, sofern es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen kommen sollte oder eine hohe Anzahl von Infektionen drohte.

Mit Änderung vom 18. Oktober 2020 (AS 2020 4159) wurde die Covid-19-Verordnung besondere Lage um Art. 3b ergänzt. Danach musste jede Person unter der Ausnahme der Kinder vor ihrem 12. Geburtstag in öffentlich zugänglichen Innenräumen und Aussenbereichen von Einrichtungen und Betrieben, einschliesslich Märkten, sowie in Wartebereichen von Bahn, Bus, Tram und Seilbahnen und in Bahnhöfen, Flughäfen und anderen Zugangsbereichen des öffentlichen Verkehrs eine Gesichtsmaske tragen. Für obligatorische Schulen, Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe sowie Unterrichtsräume anderer Bildungseinrichtungen, in denen das Tragen einer Maske aufgrund der Art der Aktivität den Unterricht erschwert, galt die Maskenpflicht nur dann, wenn sie im Schutzkonzept nach Art. 4 vorgesehen ist (Art. 3b Abs. 3 lit. c Covid-19-Verordnung besondere Lage [in der Fassung vom 19.10.2020]).

Am 28. Oktober 2020 (AS 2020 4503) wurde die Covid-19-Verordnung besondere Lage um Art. 6d ergänzt, welcher am 2. November 2020 in Kraft trat. Danach waren Präsenzveranstaltungen in Bildungseinrichtungen verboten. Vom Verbot ausgenommen waren mitunter die obligatorischen Schulen und die Schulen der Sekundarstufe II (Art. 6d Abs. 1 lit. a). Ferner war vorgeschrieben, dass Jugendliche in Schulen der Sekundarstufe II sowie deren Lehrpersonen und weiteres in diesen Schulen tätiges Personal bei Präsenzveranstaltungen eine Gesichtsmaske tragen müssen. Ausgenommen waren Situationen, in denen das Tragen einer Maske den Unterricht wesentlich erschwert (Art. 6d Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage [in der Fassung vom 2.11.2020]).

Am 15. März 2021 zwei Tage vor Änderung des Rahmenschutzkonzepts im Rahmen der Version Nr. 9 sah die Covid-19-Verordnung besondere Lage vor, dass jede Person in öffentlich zugänglichen Innenräumen und Aussenbereichen von Einrichtungen und Betrieben, einschliesslich Märkten, sowie in Wartebereichen von Bahn, Bus, Tram und Seilbahnen und in Bahnhöfen, Flughäfen und anderen Zugangsbereichen des öffentlichen Verkehrs eine Gesichtsmaske tragen muss. Ebenfalls galt ein Verbot von Präsenzveranstaltungen in Bildungseinrichtungen, ausgenommen hiervon waren die obligatorischen Schulen und die Schulen der Sekundarstufe II. Jugendliche in Schulen der Sekundarstufe II sowie deren Lehrpersonen und weiteres in diesen Schulen tätiges Personal waren verpflichtet, bei Präsenzveranstaltungen eine Gesichtsmaske zu tragen. Ausgenommen waren Situationen, in denen das Tragen einer Maske den

Unterricht wesentlich erschwert. Betreffend die Vorgaben für Schutzkonzepte war vorgesehen, dass Gruppen von Personen, bei denen die Einhaltung des Abstands unzweckmässig ist, namentlich bei Schulkindern, Familien oder Personen, die im selben Haushalt leben von den Vorgaben zum Abstand ausgenommen sind (Ziff. 3.5 Covid-19-Verordnung besondere Lage Anhang I [in der Fassung vom 15.3.2021]).

4.2.4. Die Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 wurde am 26. Juni 2021 aufgehoben und durch die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 23. Juni 2021 (Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23.6.2021, AS 2021 379 [SR 818.101.26]) ersetzt, ohne dass es in der Zeit vom 20. Juni 2020 bis 26. Juni 2021 zu einer Änderung betreffend die Pflicht ein Schutzkonzept bzw. die Möglichkeit der Kantone, eigene Massnahmen zu erlassen, gekommen wäre.

In der «neuen» Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 ist festgehalten, dass Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule und der Sekundarstufe II in die Zuständigkeit der Kantone fallen (Art. 2 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23.6.2021). Gemäss Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage muss jede Person in öffentlich zugänglichen Innenräumen von Einrichtungen und Betrieben eine Gesichtsmaske tragen. Ausgenommen hiervon sind Kinder vor ihrem 12. Geburtstag (Art. 6 Abs. 2 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23.6.2021).

4.2.5. Auf kantonaler Ebene bestimmt das Gesundheitsgesetz (GesG; SRL Nr. 800), dass der Regierungsrat die oberste Gesundheitsbehörde des Kantons ist (§ 3 GesG). Das Gesundheits- und Sozialdepartement setzt die kantonale Gesundheitspolitik um. Es übt die Aufsicht über das öffentliche Gesundheitswesen aus (§ 4 Abs. 1 GesG). Der Kantonsarzt oder die Kantonsärztin erfüllt die Aufgaben, die ihm oder ihr durch die eidgenössische und die kantonale Gesetzgebung übertragen sind. Er oder sie berät das Gesundheits- und Sozialdepartement (§ 6 Abs. 1 GesG). Gemäss § 54 GesG kann der Regierungsrat Massnahmen, wie öffentliche Impfungen, gegen übertragbare Krankheiten ergreifen. Die Massnahmen sind für die Betroffenen freiwillig. Nötigenfalls kann der Regierungsrat sie für obligatorisch erklären (§ 54 Abs. 2 GesG). Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Vorschriften und Massnahmen (§ 54 Abs. 3 GesG).

Gemäss der kantonalen Epidemienverordnung (KEpV; SRL Nr. 835) sorgt das Gesundheits- und Sozialdepartement für die Umsetzung der nationalen Programme zur Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten, insbesondere in den Bereichen Impfungen, therapieassoziierte Infektionen und Resistenzen bei Krankheitserregern sowie bei HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheitserregern (§ 3 KEpV). Die Dienststelle Gesundheit und Sport vollzieht die Epidemiengesetzgebung des Bundes, soweit diese Verordnung nicht eine andere Stelle als zuständig erklärt (§ 4 Abs. 1 KEpV). Der Dienststelle kommt mitunter die Aufgabe zu, die erforderlichen Massnahmen gegenüber Einzelpersonen (Art. 33-38 EpG) sowie gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen (Art. 40 EpG) anzuordnen.

4.2.6. Gestützt auf Art. 40 EpG, Art. 8 der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 und § 54 Absatz 1 GesG erliess der Regierungsrat des Kantons Luzern am 13. Oktober 2020 die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (VCov19; SRL Nr. 835a). Gemäss deren § 5 Abs. 1 musste in den Innenräumen von öffentlich zugänglichen Einrichtungen im Publikumsbereich eine Gesichtsmaske getragen werden. Kinder vor ihrem zwölften Geburtstag waren hiervon ausgenommen (§ 5 Abs. 1 lit. a VCov19). Betreffend Schulen und andere Bildungseinrichtungen wurde festgehalten, dass sich die Maskenpflicht für Lernende, Studierende und Mitarbeitende nach dem von der Schule oder der Bildungseinrichtung erlassenen Schutzkonzept gemäss Art. 4 der Covid-19-Verordnung besondere Lage richte (§ 6 Abs. 1 VCov19). Mit Änderung vom 20. Oktober 2020 hob der Regierungsrat § 5 und § 6 VCov19 wieder auf. Im Zeitraum vom 1. März 2021 bis 31. März 2021 die Version Nr. 9 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen erfolgte am 17. März 2021 sah die VCov19 weder vor, dass in den Innenräumen von öffentlich zugänglichen Einrichtungen im Publikumsbereich eine Gesichtsmaske getragen werden müsse, noch, dass in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen sich die Maskenpflicht für Lernende, Studierende und Mitarbeitende nach dem von der Schule oder der Bildungseinrichtung erlassenen Schutzkonzept zu richten habe.

4.3.

4.3.1. Was die Organisation des Schulwesens betrifft, so sieht das Gesetz über die Volksschulbildung (VBG; SRL Nr. 400a) Folgendes vor: Der Kanton trägt die Gesamtverantwortung für die Volksschule, die aus dem kantonalen und dem kommunalen Volksschulangebot besteht (§ 29 Abs. 1 VBG). Während das kantonale Volksschulangebot die Sonderschulung und die Berufsberatung umfasst, bildet unter anderem die obligatorisch und fakultativ zu besuchende Volksschule mit dem zweijährigen Kindergartenangebot sowie die schul- und familienergänzenden Tagesstrukturen Gegenstand des kommunalen Volksschulangebots (vgl. § 30 Abs. 1 und 2 VBG).

Der Regierungsrat hat die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Regelungen zu erlassen (vgl. § 37 Abs. 1 lit. a VBG), die Grundsätze für den Schulbetrieb festzulegen (vgl. § 37 Abs. 1 lit. g VBG) und die für die Volksschulbildung zuständigen Dienststellen zu bezeichnen (vgl. § 37 Abs. 1 lit. l VBG). Das zuständige Departement ist verantwortlich für das Erreichen der Ziele der Volksschule und der Ziele der einzelnen Stufen durch eine hohe Qualität des Volksschulangebots im ganzen Kanton und die Weiterentwicklung des Volksschulsystems und dessen Anpassung an die aktuellen Erfordernisse (§ 38 Abs. 1 lit. b VBG). Es ist den zuständigen Organen der Gemeinden in seinem Verantwortungsbereich fachlich vorgesetzt, verkehrt mit ihnen direkt und ist ihnen gegenüber Verfügungsberechtigt (§ 38 Abs. 2 VBG).

Die vom Regierungsrat im Verordnungsrecht bezeichnete Dienststelle ist zuständig für alle Vollzugsmassnahmen, die durch Gesetz und Verordnung nicht andern Organen übertragen sind. Sie nimmt insbesondere die Aufgabe des Schulbetriebs und der Schulentwicklung (Bearbeitung der pädagogischen, didaktischen und organisatorischen Belange der Volksschule im Hinblick auf eine optimale Umsetzung, Ko-

ordination und Weiterentwicklung der Volksschulangebote) wahr (vgl. § 39 Abs. 1 und 2 VBG). Sie hat eng mit den Schulleitungen und den Bildungskommissionen zusammenzuarbeiten (§ 39 Abs. 3 VBG).

In der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (Volksschulbildungsverordnung, VBV; SRL Nr. 405) wird neben dem Bildungs- und Kulturdepartement auf die Dienststelle Volksschulbildung Bezug genommen und ihr verschiedene Aufgaben übertragen: Hierzu sind etwa die Bewilligung von Ausnahmen von den Höchst- und Mindestbeständen der Klassengrössen (§ 7 Abs. 5 VBV), der Erlass von Vorgaben betreffend die Höhe der Gemeindebeiträge an die obligatorischen Schulveranstaltungen (§ 8 Abs. 5 VBV), die Prüfung privater Anbieterinnen (§ 15 Abs. 4 VBV), der Erlass von Weisungen betreffend sog. Time-Outs (vgl. § 18 Abs. 2 VBV), die Festlegung von Mindeststandards betreffend das Qualitätsmanagement (§ 23a Abs. 2 VBV) sowie die Durchführung einer externen Evaluation (§ 25 Abs. 1 VBV) zu erwähnen.

4.3.2. Für die Behördenorganisation auf Ebene der Gemeinden bestimmt § 44 Abs. 2 VBG, dass das Gemeinderecht eine Bildungskommission (mit Entscheidungskompetenz oder mit beratender Funktion) und eine Schulleitung vorzusehen habe. Die Bildungskommission ist vorbehaltlich der Zuständigkeiten des Gemeinderats für die Ausgestaltung des kommunalen Volksschulangebots zuständig. Sie hat mitunter die Organisation des vom Gemeinderat festgelegten kommunalen Volksschulangebots festzulegen und die Tätigkeit der Schulleitung und die Qualität der Aufgabenerfüllung zu überprüfen (§ 47 Abs. 2 VBG). Die Schulleitung ist demgegenüber für die pädagogische und betriebliche Leitung, Führung und Entwicklung der Schule verantwortlich (§ 48 VBG).

5.

5.1. Die Version Nr. 9 des Rahmenschutzkonzepts Volksschulen gliedert sich in 17 Abschnitte, welche jeweils mit einer eigenen Ziffer versehen sind (Ziff. 1 Maskentragpflicht, Ziff. 2 Abstandsregeln, Ziff. 3 Hygienemassnahmen). Unter dem Titel «Rahmenschutzkonzept Volksschulen Version 9 vom 17. März 2021» ist der Vermerk «Für Schulleitungen und Bildungskommissionen» angebracht. Einleitend wird aufgeführt, dass für den Unterricht an den Volksschulen (inkl. Sonderschulen, Schuldienste) dieses Rahmenschutzkonzept vorgebe, was in den Schulen beachtet werden müsse. Die Schulleitungen seien für die Umsetzung des Schutzkonzepts verantwortlich und erliessen, wo nötig, lokale Vorschriften zum Betrieb. Musikschulen und Privatschulen würden eigene Schutzkonzepte erlassen. Das Dokument schliesst mit einer Orts- und Datumsangabe, ergänzt mit einer Unterschrift des Leiters der Dienststelle Volksschulbildung.

Um die jeweiligen Änderungen der einzelnen Versionen aufzuzeigen, werden die angepassten Abschnitte visuell hervorgehoben, indem sie grau hinterlegt werden. Daneben werden neben den Abschnittstiteln auch zwei Textpassagen graphisch hervorgehoben, welche wie folgt lauten:

«Ab der 5. Primarschule und in der Sekundarschule gilt für die Schülerinnen und Schüler im Schulhaus auch im Unterricht eine Maskentragpflicht.

Alle Lehrpersonen tragen im Unterricht eine Maske. Für alle externen Personen ab 12 Jahren (Eltern, ältere Geschwister, Mitarbeitende von beauftragten Firmen etc.) gilt im Innern der Schulhäuser Maskenpflicht.»

5.2. In den Akten findet sich ferner ein Protokoll betreffend eine ausserordentliche Geschäftsleitungssitzung des Bildungs- und Kulturdepartements vom 15. Februar 2021. An dieser Sitzung haben unter anderem Regierungsrat Marcel Schwerzmann sowie die Dienststellenleiter Karin Pauleweit (Dienststelle Hochschulbildung und Kultur), Simon Dörig (Dienststelle Gymnasialbildung), Aldo Magno (Dienststelle Volksschulbildung) und Christof Spöring (Dienststelle Berufs- und Weiterbildung) teilgenommen. Anlässlich dieser Sitzung wurde der Beschluss gefasst, dass in den Volksschulen für die 5. und 6. Klassen der Primarschulen eine Maskentragpflicht gelten soll. Ferner seien die Schutzbestimmungen in den Tagesstrukturen zu überprüfen. Betreffend die Dauer der Massnahme wurde eine Befristung bis 14. März 2021 vorgesehen.

6.

6.1. Vorab ist festzuhalten, dass das Rahmenschutzkonzept Volksschulen Version Nr. 9 nicht selbst erwähnt, auf welche Rechtsgrundlagen es sich bezieht bzw. stützt. Hervorgehoben wird in den Titelzeilen demgegenüber, dass sich das Rahmenschutzkonzept an die Schulleitungen und die Bildungskommissionen richtet. Als primärer Adressat haben daher die mit dem Betrieb der Schule zuständigen Stellen zu gelten, nicht aber die sich in einem Sonderstatusverhältnis befindende Schülerschaft. Das Rahmenschutzkonzept bezweckt, wie in seiner Einleitung erwähnt, eine Vorgabe der zu beachtenden Regeln betreffend den Unterricht an den Volksschulen. In diesem Sinn kommt dem Rahmenschutzkonzept eine harmonisierende Rolle zwischen den einzelnen Regelungen der jeweiligen Schulen zu. Mit dem Hinweis, wonach die Schulleitungen gehalten seien, die Umsetzung des Schutzkonzepts zu verantworten und, wo nötig, lokale Vorschriften zum Betrieb der Schule zu erlassen, wird aufgezeigt, dass das Rahmenschutzkonzept lediglich als Grundlage des (eentlichen) Schutzkonzepts dient, in welchem auf Ebene der jeweiligen Schule eine Individualisierung und Konkretisierung anhand der lokalen Verhältnisse vorgenommen wird bzw. vorgenommen werden soll. Unter Berücksichtigung der Organisation im Bereich des Volksschulwesens ist festzuhalten, dass dem Bildungs- und Kulturdepartement eine vorgesetzte Stellung gegenüber den Gemeindebehörden eingeräumt wird. Die hierarchische Überordnung bezieht sich indessen lediglich auf fachliche Belange. Angelegenheiten betreffend den Schulbetrieb fallen einerseits auf einer die Volksschule als Gesamtheit betreffenden Ebene in den Aufgabenbereich der Dienststelle Volksschulbildung wie auch in die Zuständigkeit der Schulleitung, welche operativ den Betrieb der jeweiligen Schule zu verantworten hat. Die Dienststelle Volksschulbildung vermag demnach den Schulleitungen Vorgaben zu erteilen, soweit sie den Schulbetrieb in allgemeiner Weise betreffen. Damit verdeutlicht sich, ergänzend zu dessen Adressatenkreis, der behördeninterne Charakter des Rahmenschutzkonzepts. Daran ändert nichts, dass sich die Vorgabe betreffend Maskenpflicht mittelbar auf die Schülerschaft auswirkt, zumal das Rahmenschutzkonzept sich allein an die Schulleitungen

und Bildungskommissionen richtet. Vor diesem Hintergrund kann ausgeschlossen werden, dass das Rahmenschutzkonzept einen Rechtserlass darstellt. Hierfür spricht auch, dass das gesetzlich vorgeschriebene Publikationserfordernis für Rechtserlasse nicht eingehalten wurde (E. 3.6).

Selbst wenn von einem Rechtserlass ausgegangen werden müsste, wäre der vorinstanzliche Entscheid insoweit nicht zu beanstanden, als nicht darauf eingetreten wurde. Eine abstrakte Überprüfung des Rahmenschutzkonzepts (als Rechtsquelle) liegt nicht im Zuständigkeitsbereich der Vorinstanz (vgl. § 188 VRG; ferner E. 3.7).

6.2. Soweit das Rahmenschutzkonzept eine Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler der 5. Primarklasse vorsieht, ist mit Blick auf die mittelbare Aussenwirkung dieser Regelung festzuhalten, dass das Rahmenschutzkonzept einen relativ weiten, aber bestimmbaren Kreis von Personen die Schülerschaft, welche die 5. Primarklasse besucht oder ein Tagesstrukturangebot in Anspruch nimmt betrifft. Virtuell mögen auch Personen betroffen sein, die in naher Zukunft diese Schulstufe erreichen oder eine Tagesstruktur besuchen. Es kann zumindest infrage gestellt werden, ob ein offener Adressatenkreis, wie er bei Allgemeinverfügungen vorzuliegen hat, zu bejahen ist. Entscheidend ist vorliegend, dass das Rahmenschutzkonzept einen nicht hinreichend konkreten Charakter aufweist, zumal er allgemein das Vorgehen an den Schulen regelt. Es besteht damit ein erheblicher Unterschied zu den klassischen Allgemeinverfügungen, wie etwa Verkehrsanordnungen (BGer-Urteil 6B_113/2007 vom 16.8.2007 E. 2.6; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 26 vom 10.5.2015 E. 1.2), welche sich auf einen örtlich abgeschlossenen Bereich beziehen. In diesem Licht drängt sich die Qualifikation des Rahmenschutzkonzepts als Allgemeinverfügung nicht auf. Wohl ist nicht auszuschliessen, dass sich die für den Betrieb der Schule zuständige Einheit für eine integrale Übernahme des Rahmenschutzkonzepts entscheidet und das Rahmenschutzkonzept praktisch unverändert zum eigenen Schutzkonzept erhebt. Dieser Umstand ändert indessen nichts daran, dass das Rahmenschutzkonzept an die Schulleitungen und Bildkommissionen gerichtet ist, sodass ihm nicht die gleiche Wirkung einer Allgemeinverfügung zukommt, welche konkret Rechte und Pflichten einer unbestimmten Anzahl Personen regelt.

6.3. Im Licht dieser Erwägungen, insbesondere des Adressatenkreises und der übergeordneten Rechtslage, ist das Rahmenschutzkonzept als Verwaltungsverordnung zu qualifizieren. Ihr kommt, soweit sie eine Maskenpflicht für die Schülerschaft vorsieht, eine Aussenwirkung zu. Eine abstrakte Überprüfung des Rahmenschutzkonzepts auf seine Vereinbarkeit mit der Rechtsordnung hin setzt vorab voraus, dass im Regelungsbereich des Rahmenschutzkonzepts keine Verfügungen ergehen, deren Anfechtung den betroffenen Personen möglich und zumutbar ist.

7.

7.1. Die Beschwerdeführer führen aus, dass es den Eltern betroffener Kinder aufgrund des langen, aufwändigen Beschwerdeverfahrens nicht zumutbar sei, dass jede Familie, deren Kind in der Schule Mühe bekundet mit der Maskenpflicht, ohne über einen entsprechenden Dispens zu verfügen, den gesamten Beschwerdeweg durchlaufe, bis rechtswirksam entschieden sei, ob dem betreffenden Kind ein Maskendispens zugebilligt werden könne oder nicht. Der Aufwand für das Erstellen einer (Verwaltungs-)Beschwerde, die darauffolgende Wartezeit bis zum Entscheid, die mit dem Verfahren verbundenen Kosten sowie der Aufwand für ein nachgelagertes Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren seien nicht zumutbar, zumal es sich bei der Maskentragpflicht um eine Massnahme handle, welche das Wohl und die Gesundheit bei einem gewissen Anteil der Kinder empfindlich bis erheblich beeinträchtige. Zudem sei hervorzuheben, dass es bei der Anfechtung des Schutzkonzepts gar nicht darum ginge zu prüfen, ob bei den Kindern allenfalls medizinische Gründe für die Erteilung eines Maskensdispenses gegeben seien oder nicht, da ein Maskendispens von Bundesrechts wegen nur aus medizinischen Gründen infrage komme, wofür aber ein ärztliches Zeugnis notwendig sei. Wer eine Maskenpflicht aber generell infrage stellen möchte und nicht nur im Einzelfall eine Dispensation verlange, werde nach der Logik der Dienststelle Volksschulbildung gezwungen, in vorgeschobener und damit rechtsmissbräuchlicher Weise ein Dispensationsgesuch zu stellen. Zudem müsste das Dispensationsgesuch letztlich mit einem falschen ärztlichen Zeugnis substantiiert werden. Auch dies sei nicht zumutbar. Ferner resultiere die Unzumutbarkeit des Abwartens einer Verfügung auch daher, dass eine zeitlich unbegrenzte, monatelange Einschränkung der physischen und psychischen Integrität im Sinn von Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) zum Nachteil sämtlicher Schüler der öffentlichen Schulen ganzer Jahrgänge mittels streng durchgezogener, ganztägiger Maskenpflicht, einen Grundrechtseingriff darstelle, welcher aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend in einen Rechtssatz und nicht in die Form einer verwaltungsinternen Anordnung gekleidet werden müsste. Die Tatsache, dass eine unzuständige Behörde (Dienststelle für Volksschulbildung) die Anordnung in Form eines verwaltungsinternen Schutzkonzepts gekleidet habe, dürfe nicht dazu führen, dass den betroffenen Bürgern der Rechtsschutz gegen die dauerhafte Einschränkung ihrer Grundrechte versagt bleibe, oder diesen übermässig erschwerete. Vorliegend hätte die Dienststelle Volksschulbildung zumindest unmittelbar eine anfechtbare Allgemeinverfügung erlassen müssen.

7.2.

7.2.1. Das Bundesgericht hat die Unzumutbarkeit des Abwartens einer Verfügung bzw. die Möglichkeit des inzidenten Rechtsschutzes für Richtlinien betreffend die Vornahme von Obduktionen und Organentnahmen (BGE 98 Ia 508), für Weisungen betreffend die straflose Unterbrechung der Schwangerschaft (BGE 114 Ia 452), sowie für Richtlinien zur Bemessung von Eigenmietwerten (Anfechtung durch den Mieterverband, BGE 124 I 193) bejaht. Abgelehnt hat es demgegenüber die direkte

Anfechtbarkeit eines Polizeieinsatzbefehls bezüglich des World Economic Forum in Davos (BGE 128 I 167). Gleiches gilt betreffend die Richtlinien zur Bemessung von Eigenmietwerten, soweit Eigentümer die Richtlinien infrage stellten (BGer-Urteil 2P.143/1999 vom 22.6.2000).

7.2.2. Für den vorliegenden Fall ist festzuhalten, dass weder eine Konstellation vorliegt, wonach die unmittelbare Anfechtung schon allein deswegen zulässig sein müsste, da eine Einzelfallüberprüfung wie etwa in Fällen des allenfalls straflosen Schwangerschaftsabbruchs (Art. 119 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [StGB; SR 311.0]) jeweils verspätet erfolgen würde, noch ist ersichtlich, dass eine spätere Möglichkeit des Rechtsschutzes nicht mehr möglich wäre. Eine den Maskendispens ablehnende Verfügung können die Beschwerdeführer, wie sie selbst nicht infrage stellen, anfechten, ohne dass es eine Belastung über die Gebühr hin darstellen würde, von den Erziehungsberechtigten das Stellen eines solchen Dispensationsgesuchs zu verlangen. Die Covid-19-Verordnung besondere Lage sah denn auch nicht vor, dass ein Dispens lediglich aus medizinischen Gründen möglich wäre (vgl. Art. 3a Abs. 1 lit. b Covid-19-Verordnung besondere Lage [in der Fassung vom 15.3.2021]). Wohl zielen die Beschwerdeführer nicht auf einen Dispens von der Maskenpflicht ab, sondern möchten diese allgemein infrage stellen. Dies ist allerdings auch im inzidenten Normenkontrollverfahren möglich, sodass sich auch aus dieser Sicht keine abstrakte Prüfung aufdrängt.

7.2.3. Die Pflicht, eine Maske über eine gewisse Zeitdauer hinweg zu tragen, ist eine nicht unerhebliche Einschränkung des Rechts auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV (vgl. BGer-Urteil 2C_793/2020 vom 8.7.2021 E. 5.1.3). Hinzu kommt, dass Art. 11 Abs. 1 BV Kindern und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung einräumt. Die Rechtfertigung von Massnahmen gegenüber Kindern, wie sie die Maskenpflicht in der 5. Primarstufe darstellt, ist daher nicht leichthin zu bejahen. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Maskenpflicht bzw. das Tragen einer Maske über einen gewissen Zeitraum hinweg potentiell einen negativen Einfluss auf das (psychische) Wohlbefinden eines Kindes haben kann, ist die Pflicht, eine Maske tragen zu müssen, nicht schon deswegen als unzumutbar zu qualifizieren. Dies wäre erst der Fall, wenn einer Person auf unmenschliche und erniedrigende Weise absichtlich körperliches oder seelisches Leid zugeführt würde (Tschentscher, Basler Komm. zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 10 BV N 60). Solche Umstände machen die Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend.

7.2.4. Das Beschreiten des Rechtswegs ist im Regelfall mit einem gewissen finanziellen und zeitlichen Aufwand sowie mit einer persönlichen Belastung verbunden. Dies gilt gleichermassen, ob eine Verfügung oder eine Verwaltungsverordnung angefochten wird. Zutreffend mag sein, dass bei der Anfechtung eines generell formulierten Verwaltungsakts eine Vielzahl der (theoretisch) betroffenen Personen gemeinsam einen Rechtsvertreter mit der Anfechtung beauftragen und damit die Kosten für den Rechtsvertreter auf mehrere Personen verteilen können. Mit dieser allfälligen

Kostenersparnis ist allerdings nicht aufgezeigt, inwiefern die Schwelle der Zumutbarkeit überschritten wird, wenn die Anfechtung einer Verfügung verlangt wird. Zu bedenken ist, dass bei der Zumutbarkeitsprüfung betreffend das Abwarten einer Verfügung nicht die Nebenfolgen eines Entscheids wie etwa die Kostenfolgen, sondern die «Hauptsachenfolge» im Zentrum steht. Dementsprechend ist nicht ersichtlich, weshalb die mit einem Justizverfahren gewöhnlicherweise zusammenhängenden Aufwendungen und Belastungen gerade hier zu einer abstrakten Überprüfung des Rahmenschutzkonzepts führen müssten. Hinzu kommt, dass sich der Prüfungscharakter je nach Anfechtungsgegenstand stark unterscheiden, da sich die verwaltungsgerichtliche Prüfung von Erlassen auf die Vereinbarkeit des angefochtenen Erlasses mit Verfassung und Gesetz beschränkt, während im Rahmen der inzidenten Normenkontrolle der Grundrechtseingriff im individuellkonkreten Fall massgebend wäre. Eine Überprüfung eines Erlasses erweist sich daher nicht zwingend als vorteilhafter für die Rechtsunterworfenen, sodass sich auch aus diesem Gesichtswinkel keine abstrakte Überprüfung des Erlasses gebietet.

7.2.5. Mit der Qualifikation des Rahmenschutzkonzepts als Verwaltungsverordnung geht einher, dass ihr gerade keine eigene Rechtswirkung, d.h. keine unmittelbare Aussenwirkung, zukommt. Daraus folgt, dass eine Nichtigkeitsprüfung zu unterbleiben hat, da eine solche einen Akt voraussetzen würde, welcher ein Recht bzw. eine Pflicht begründete, das bzw. die überhaupt für nichtig erklärt werden könnte.

7.2.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorbringen der Beschwerdeführer nicht aufzuzeigen vermögen, dass es unzumutbar wäre, eine Verfügung, in welcher über die Dispensation der Maskenpflicht eines einzelnen Kindes entschieden wird, abzuwarten. Dementsprechend kann das Rahmenschutzkonzept Volksschulbildung Version Nr. 9, welches eine Verwaltungsverordnung darstellt, nicht abstrakt angefochten werden. Für ein solches Verfahren hätte ohnehin ein anderer Verfahrensweg beschritten werden müssen. Die Vorinstanz ist dementsprechend zu Recht auf die Verwaltungsbeschwerde nicht eingetreten. Die hiergegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8. (Kostenfolgen)