

BGer 2C 358/2022 vom 22. August 2022

Bundesgericht, 2022-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_358_2022

FR: TF 2C 358/2022 du 22 août 2022

IT: TF 2C 358/2022 del 22 agosto 2022

Regeste

Verordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021; Änderungen vom 24. November 2021 und 8. Dezember 2021 | Gesundheitswesen & soziale Sicherheit

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 146 II 276 E. 1; 141 II 113 E. 1).

E. 1.1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe hat eine Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass zum Gegenstand (Art. 82 lit. b BGG), wobei das kantonale Recht ein Rechtsmittel gegen Erlasse vorsieht (Art. 87 Abs. 2 BGG ; vgl. E. 4.2.3 hiernach). Sie richtet sich gegen einen kantonal letztinstanzlichen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessenden (Art. 90 BGG) Entscheid eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG), mit dem das vorinstanzliche, abstrakte Normenkontrollverfahren als gegenstandslos geworden abgeschrieben wurde, soweit darauf einzutreten war. Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin ist die Mutter zweier Kinder, die im Schuljahr 2021/2022 die 2. und 5. Primarschulstufe im Kanton Zürich besucht haben. Die Beschwerdeführerin ist Inhaberin der elterlichen Sorge. Ihr steht die Vertretung ihrer Kinder von Gesetzes wegen zu (vgl. Art. 304 Abs. 1 ZGB). Sie ist damit zur Ergreifung dieses Rechtsmittels im eigenen Namen berechtigt (vgl. Urteil 2C_83/2022 vom 12. Mai 2022 E. 1.3; vgl. auch BGE 142 III 195 E. 5). Die Beschwerdeführerin ist bereits im kantonalen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch die Verfügung vom 22. März 2022 in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin beantragt, die Einführung der Maskentragpflicht an den Primarschulen sei aufgrund der Verfassungswidrigkeit und der fehlenden gesetzlichen Grundlage als rechtswidrig zu erklären und aufzuheben. Wird ein Nichteintretensentscheid oder eine Verfügung, mit der ein Verfahren als gegenstandslos abgeschrieben wurde, angefochten, beschränkt sich der Streitgegenstand des (bundesgerichtlichen)

Rechtsmittelverfahrens grundsätzlich auf die Eintretensfrage (vgl. Urteile 2C_887/2017 vom 23. März 2021 E. 3; 2C_1036/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 2.2; 1C_227/2018 vom 25. Januar 2019 E. 1.1). Die beantragte Feststellung der Rechtswidrigkeit und Aufhebung der Maskentragpflicht liegen damit ausserhalb des Streitgegenstands des bundesgerichtlichen Verfahrens, weshalb auf diese Begehren nicht einzutreten ist.

E. 1.4

Mit Verfügung vom 22. März 2022 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde mangels Wahrung der Rechtsmittelfrist nicht ein, soweit die Beschwerdeführerin damit die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 24. November 2021 verlangte. Die Beschwerdeführerin legt in der bundesgerichtlichen Beschwerde nicht dar, weshalb sie im vorinstanzlichen Verfahren die verkürzte zehntägige Rechtsmittelfrist mit ihrer Eingabe vom 13. Dezember 2021 eingehalten haben sollte oder die Vorinstanz aus anderen Gründen auch diesbezüglich auf die Beschwerde hätte eintreten müssen (Art. 42 Abs. 2 BGG). Insoweit die Verfügung vom 22. März 2022 einen Nichteintretensentscheid beinhaltet, ist auf die Beschwerde dagegen ebenfalls nicht einzutreten.

E. 1.5

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten, soweit damit die Abschreibung des Verfahrens mit Blick auf den Regierungsratsbeschluss vom 8. Dezember 2021 (Ausweitung der Maskentragpflicht auf Schülerinnen und Schüler der 1. Primarschulstufe) beanstandet und die Aufhebung der Verfügung vom 22. März 2022 in diesem Umfang verlangt wird.

E. 2

Mit der Beschwerde kann unter anderem die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von Grundrechten und kantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 ; 139 I 229 E. 2.2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen im bundesgerichtlichen Verfahren nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Nur weil die Vorinstanz nicht der rechtlichen Auffassung der beschwerdeführenden Person gefolgt ist, gibt das angefochtene Urteil noch keinen Anlass, neue Beweismittel zuzulassen. Dazu müsste die Vorinstanz materielles Recht derart angewendet haben, dass bestimmte Sachumstände neu und erstmals rechtserheblich würden (vgl. Urteile 2C_26/2021 vom 20. August 2021 E. 3; 2C_582/2020 vom 10. Dezember 2020 E. 3). Echte Noven sind dagegen in jedem Fall unzulässig. Folglich bleiben Tatsachen und Beweismittel unberücksichtigt, die erst nach dem angefochtenen Urteil entstanden sind und somit nicht durch dieses veranlasst worden sein können (vgl. BGE 143 V 19 E. 1.2; 133 IV 342 E. 2.1). Mit Eingabe vom 27. Juni 2022 reichte die Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren fünf neue Beweismittel ein. Soweit diese Beweismittel nach der vorinstanzlichen

Verfügung vom 22. März 2022 entstanden sind, handelt es sich um echte Noven, die im bundesgerichtlichen Verfahren von vornherein unzulässig sind. Mit Blick auf die unechten Noven ist weder ersichtlich noch wird schlüssig dargelegt, weshalb der Entscheid der Vorinstanz zu deren Einreichung Anlass gegeben hätte. Auch diese Beweismittel sind nicht zu berücksichtigen.

E. 4

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz äussere sich nicht zum Inhalt der Beschwerde. Somit missachte die Vorinstanz ihre Pflicht, den Sachverhalt der Beschwerde einer unabhängigen richterlichen Würdigung zu unterziehen, und den Anspruch der Beschwerdeführerin, dass ihre Vorbringen tatsächlich gehört würden. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin verletzt die Vorinstanz Art. 191c BV und Art. 29 Abs. 2 BV .

E. 4.1

Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör.

E. 4.1.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör räumt der betroffenen Person unter anderem einen Begründungsanspruch ein. Die Begründung eines Entscheids muss demnach derart abgefasst sein, dass die betroffene Person den Entscheid in voller Kenntnis der Tragweite der Angelegenheit an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 ; 136 I 229 E. 5.2 ; 134 I 83 E. 4.1).

E. 4.1.2

Erachtet die Vorinstanz das schutzwürdige Interesse im Laufe des Verfahrens als dahingefallen, erklärt sie die Sache als gegenstandslos. Hat das schutzwürdige Interesse bereits bei der Beschwerdeeinreichung gefehlt, hat die Vorinstanz auf die Eingabe nicht einzutreten (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.3.1 ; 137 I 23 E. 1.3.1; vgl. auch E. 4.2.2 i.f. hiernach). Der Begründungsanspruch der Beschwerdeführerin beschränkt sich diesfalls auf die Begründung der Gegenstandslosigkeit respektive des Nichteintretens (vgl. BGE 146 IV 185 E. 6.6). Dieser Anforderung kommt die Vorinstanz ohne Weiteres nach: Sie begründet ausführlich, weshalb sie auf gewisse Aspekte der Beschwerde nicht eintritt (vgl. E. 2 des angefochtenen Urteils; vgl. auch E. 1.4 hiervor) und weswegen sie infolge nachträglichen Entfallens der Beschwerdelegitimation die Beschwerde im Übrigen als gegenstandslos erklärt (vgl. E. 3.2 f. des angefochtenen Urteils; vgl. auch E. 4.2.3 hiernach). Art. 29 Abs. 2 BV ist nicht verletzt.

E. 4.2

Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens im Sinne von Art. 111 Abs. 1 BGG dürfen das kantonale Recht und die kantonalen Behörden die Beschwerdelegitimation nicht enger fassen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (vgl. auch Urteil 2C_736/2021 vom 11. November 2021 E. 3.3 ff.).

E. 4.2.1

Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse

an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Ob das kantonale Recht diese Mindestanforderungen einhält, ist als Frage des Bundesrechts im Sinne von Art. 95 lit. a BGG vom Bundesgericht frei zu prüfen (vgl. BGE 144 I 43 E. 2.1; 141 II 307 E. 6.1). Vorliegend erwägt die Vorinstanz, dass das aktuelle schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin während des vorinstanzlichen Verfahrens dahingefallen sei, weshalb die Beschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben sei (vgl. E. 3.3 i.f. der angefochtenen Verfügung).

E. 4.2.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht das schutzwürdige Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn die beschwerdeführende Person mit ihrem Anliegen obsiegt und dadurch ihre tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann. Es muss daher grundsätzlich aktuell sein. Das gilt auch für die abstrakte Normenkontrolle (vgl. Urteil 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 147 I 393). Am aktuellen Interesse fehlt es, wenn der angefochtene Erlass oder Artikel inzwischen aufgehoben worden ist. Ausnahmsweise ist unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses auf eine Beschwerde einzutreten, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGE 147 I 478 E. 2.2; 146 II 335 E. 1.3 ; 139 I 206 E. 1.1). Fällt das schutzwürdige Interesse im Laufe des Verfahrens dahin, wird die Sache als gegenstandslos erklärt. Hat es bereits bei der Beschwerdeeinreichung gefehlt, ist auf die Eingabe nicht einzutreten (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.3.1 ; 137 I 23 E. 1.3.1).

E. 4.2.3

Die Vorinstanz führte aus, sie sei grundsätzlich für die Behandlung der abstrakten Normenkontrolle zuständig (vgl. § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH; LS 175.2] i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. d VRG/ZH; vgl. auch E. 1.1 der angefochtenen Verfügung). § 21b VRG/ZH bestimme, dass zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt sei, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts verweise § 21b VRG/ZH auf die bundesgerichtliche Praxis zur Betroffenheit durch den angefochtenen Erlass und zum Interesse an dessen Aufhebung (vgl. E. 3.1 der angefochtenen Verfügung mit Hinweis auf BGE 147 I 308 E. 2.2 ; 146 I 62 E. 2.1 ; 145 I 26 E. 1.2). Sei ein Erlass wie vorliegend (teilweise) aufgehoben worden, trete das Verwaltungsgericht - in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung - ausnahmsweise unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen Interesses dennoch auf eine Beschwerde ein (vgl. E. 3.3 der angefochtenen Verfügung mit Hinweis auf BGE 147 I 478 E. 2.2). In der vorliegenden Angelegenheit, so die Vorinstanz folgernd, dränge es sich jedoch nicht auf, ausnahmsweise vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen. Sowohl das Bundesgericht als auch das Verwaltungsgericht habe sich mit der Zulässigkeit einer Maskentragpflicht an den Schulen bereits mehrfach auseinandergesetzt (vgl. E. 3.3 der angefochtenen Verfügung mit Hinweis auf die Urteile 2C_183/2021 vom 23. November 2021, zur Publikation vorgesehen; 2C_228/2021 vom 23. November 2021).

E. 4.2.4

Die vorinstanzlichen Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Sie stimmen mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG überein (vgl. auch Urteile 2C_83/2022 vom 12. Mai 2022 E. 1.4.3; 2C_932/2021 vom 12. Mai 2022 E. 1.2.3; 2C_1032/2021 vom 14. März 2022 E. 1.2.3). Das Bundesgericht hat sich, wie die Vorinstanz zu Recht anführt, bereits einlässlich mit der Thematik der Maskentragpflicht an den Schulen im Frühjahr 2021 befasst (vgl. Urteile 2C_183/2021 vom 23. November 2021, zur Publikation vorgesehen; 2C_228/2021 vom 23. November 2021). Die Beschwerdeführerin bringt zwar zutreffend vor, dass die Massnahmen regelmässig zu überprüfen seien. Entgegen ihrer Auffassung hatte die Vorinstanz im Dezember 2021 indes nicht bereits Veranlassung, die Verhältnismässigkeit der Maskentragpflicht an den Schulen erneut (gerichtlich) zu überprüfen (vgl. auch Urteil 2C_83/2022 vom 12. Mai 2022 E. 1.4.3). Namentlich mit dem Vorbringen, wonach die Massnahmen "ein Beispiel einer völlig ausser Kontrolle geratenen, behördlichen Willkür" sei, gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, Gegenteiliges aufzuzeigen.

E. 4.3

Nach dem Dargelegten hat die Vorinstanz den Begründungsanspruch im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV nicht verletzt sowie die Beschwerdelegitimation den bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 111 Abs. 1 BGG in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 BGG entsprechend angewendet und das vorinstanzliche Verfahren wegen Gegenstandslosigkeit zu Recht abgeschlossen. Es liegt keine Verletzung von Bundesrecht vor. Ferner ist Art. 191c BV für die Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit nicht einschlägig. Diese Norm verankert die institutionelle und funktionelle, richterliche Unabhängigkeit (vgl. Neuenschwander, in: Martenet/Dubey [Hrsg.], *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 2021, N. 10 ff. zu Art. 191c; Reich, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], *Basler Kommentar, Schweizerische Bundesverfassung*, 2015, N. 9 zu Art. 191c; vgl. auch BGE 148 II 121 E. 7.2). Insoweit die Beschwerdeführerin den individualrechtlichen Gehalt der richterlichen Unabhängigkeit als verletzt sieht, sind ihre Beanstandungen nicht hinreichend begründet (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 5

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird. Diesem Verfahrensausgang entsprechend trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.