

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00016 vom 3. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2020.00016

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00016 du 3 décembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00016 del 3 dicembre 2020

Regeste

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie | Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie Der vom Beschwerdeführer angefochtene § 4 V Covid-19 (Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten) wurde mittlerweile aufgehoben. Da sich die in casu aufgeworfenen Rechtsfragen im vorliegend dynamischen Regelungsumfeld aber jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen könnten und eine rechtzeitige Überprüfung schwerlich zu bewerkstelligen ist, rechtfertigt es sich vorliegend, vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen. Sodann hat der nicht im Kanton Zürich wohnhafte Beschwerdeführer hinreichend plausibel dargelegt, von der Maskentragpflicht betroffen zu sein (E. 1.2). Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung der Begründungspflicht durch den Beschwerdegegner und damit eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs rügt, gilt dieser Anspruch nur in Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, nicht jedoch – wie vorliegend – im Rechtsetzungsverfahren (E. 2). Aufgrund der steigenden Anzahl an Neuinfektionen im Kanton Zürich waren die Voraussetzungen für ein Tätigwerden durch den Kanton gemäss Epidemien-gesetz und der bundesrätlichen Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie gegeben (E. 5). Durch die vom Regierungsrat angeordnete Maskentragpflicht wird das Recht auf persönliche Freiheit tangiert (E. 6.2). Ein solcher Grundrechtseingriff ist jedoch unter bestimmten Voraussetzungen hinzunehmen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Die Maskentragpflicht beruht auf Art. 40 des Epidemien-gesetzes vom 28. September 2012 und damit auf einer genügenden formell-gesetzlichen Grundlage (E. 6.3). Sie dient sodann der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, mithin dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung, und liegt folglich im öffentlichen Interesse (E. 6.4). Schliesslich erweist sich die Maskentragpflicht insgesamt als verhältnismässig (E. 6.5). Dementsprechend ist der Grundrechtseingriff rechtmässig (E.6.6). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Der Beschwerdeführer beantragt, der Beschwerdegegner habe sämtliche einschlägigen Akten einzureichen, und es sei der Anhörungsbericht des BAG (Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage) beizuziehen. Hierzu ist festzuhalten, dass sich – wie im Folgenden zu zeigen sein wird (E. 5 ff.) – die Rechtmässigkeit der vom Beschwerdegegner angeordneten Massnahmen, insbesondere der Maskentragpflicht, aufgrund der vom Beschwerdegegner eingereichten Beschwerdeantwort sowie der auf den Homepages der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, des Bundesamts für Gesundheit

(BAG) und der Swiss National COVID-19 Science Task Force aufgeschalteten aktuellen Informationen beurteilen lässt. Auf den Beizug weiterer Akten, namentlich auch eines allfälligen Anhörungsberichts des BAG, kann deshalb verzichtet werden.

E. 4.1

Der vorliegend strittige, vom Beschwerdegegner am 24. August 2020 beschlossene § 4 V Covid-19 sah eine Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten und seit dem 15. Oktober 2020 eine solche für das Servicepersonal in Gastronomiebetrieben und bei Anlässen mit Bedienung vor. Von der Maskenpflicht ausgenommen waren Kinder bis zum Alter von 12 Jahren, Personen, die nachweisen können, dass sie aus besonderen, insbesondere medizinischen Gründen keine Gesichtsmaske tragen können und das Personal, sofern es durch eine physische Abtrennung geschützt war.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, die Maskentragpflicht stelle einen Eingriff in diverse Grundrechte dar, allen voran in die persönliche Freiheit. Die öffentliche Gesundheit sei zwar ein klassisches öffentliches Interesse, welches sich als Rechtfertigung für einen Grundrechtseingriff durchaus eigne. Aus der vom Beschwerdegegner angeführten Zielsetzung gehe jedoch nicht hervor, ob es um die Ausrottung des Virus oder um die Verhinderung eines Kollapses des Gesundheitssystems gehe. Mit dem öffentlichen Interesse am Schutz der Gesundheit könne nicht jede x-beliebige Massnahme begründet werden, andernfalls müsste auch das Bergwandern verboten werden. Im Zeitpunkt des Erlasses der V Covid-19 habe es kaum schwer erkrankte Personen gegeben. Bestehen keine schweren Krankheiten, könnten solche durch eine Maskenpflicht auch nicht verhindert werden. Sodann habe es im Anschluss an drei grosse Demonstrationen nicht etwa mehr Hospitalisationen gegeben, sondern weniger. Es gebe keine Studie, in welcher der Nutzen von Gesichtsmasken in einem nicht-medizinischen Umfeld in Bezug auf das neue Coronavirus untersucht worden wäre. Aus dieser Datenbasis könnten keine Erkenntnisse hinsichtlich der Geeignetheit der Maskenpflicht abgeleitet werden. Die Zahlen des BAG wiesen zudem keine einzige Ansteckung in einem Einkaufsladen nach. Gegen die Geeignetheit der Maskenpflicht sprächen speziell auch die zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Kinder und Jugendlichen. Die Massnahmen stünden schliesslich in keinem Verhältnis zu der vom Virus ausgehenden Gefahr. Für die Gesundheit Weniger könne nicht das gesamte öffentliche Leben eingeschränkt werden.

E. 4.3

Der Beschwerdegegner macht geltend, Covid-19 führe bei vielen Personen zu schweren Krankheitsverläufen, die zum Teil eine Intubation erforderten. Die Krankheit könne zu schweren Schädigungen des Atmungssystems, aber auch anderer Organe des Körpers führen. Sehr schwere Verläufe könnten sogar zum Tod führen. Es sei unbestritten, dass die Maskenpflicht keinen absoluten Schutz vor dem Virus biete. Ziel der Maskenpflicht sei eine Verlangsamung der Ausbreitung der Krankheit. Dass über die genauen Auswirkungen der Maskenpflicht noch keine zu 100 % gesicherte Datenlage bestehe, spreche nicht gegen die Maskenpflicht. Vielmehr genüge unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit bereits eine gewisse Wahrscheinlichkeit. Maskentragen schütze sehr effektiv und günstig vor der Übertragung des Covid-19-Virus. Diese Tatsache stütze sich auf die praktische Erfahrung von Spitälern, Gesundheitsinstitutionen und Gesundheitsfachpersonen wie auch auf

wissenschaftliche Studien. Bestritten würden auch die vom Beschwerdeführer geltend gemachten negativen gesundheitlichen Folgen der Maskenpflicht. Die Massnahme stütze sich auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage, liege im öffentlichen Interesse und sei erforderlich. Es sei nicht ersichtlich, mit welcher anderen Massnahme eine vergleichbare Wirkung erzielt werden könnte, wenn eine grössere Anzahl Menschen in einem kritischen Abstand aufeinandertreffe. Die Einschränkung der persönlichen Freiheit sei sehr gering und müsse hinter dem gesundheitspolizeilichen Ziel zurücktreten.

E. 5.1

Das Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor. Es bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen (Art. 1 f. EpG). Das Epidemiengesetz bezieht sich insbesondere auf diejenigen übertragbaren Krankheiten, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder ein Gesundheitsrisiko für Einzelne oder bestimmte Gruppen darstellen. Ein Krankheitserreger ist umso bedeutender, je grösser sein Schadenspotenzial ist. Massgebend sind dabei die Schwere der Erkrankung und ihrer Folgen – insbesondere bleibende Schäden oder frühzeitiger Tod –, die Anzahl Betroffener, die direkten Gesundheitskosten und die indirekten Kosten, die beispielsweise durch Erwerbsausfall oder Arbeitsunfähigkeit entstehen (Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 3. Dezember 2010, BBl 2011, 311 ff. [fortan: Botschaft EpG], S. 357). Bei Vorliegen einer besonderen Lage im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EpG kann der Bundesrat unter anderem Massnahmen gegenüber einzelnen Personen sowie gegenüber der Bevölkerung anordnen (Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG).

E. 5.2

Gestützt auf Art. 6 Abs. 1 lit. a und b EpG erliess der Bundesrat am 19. Juni 2020 die Covid-19-Verordnung besondere Lage. Diese Verordnung bezweckt die Anordnung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Die Massnahmen dienen dazu, die Verbreitung des Coronavirus zu verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen. Soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 1 und 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Erhöht sich die Anzahl Personen, die nach Art. 33 EpG identifiziert und benachrichtigt werden müssen, derart, dass diese Massnahme nicht praktikabel ist, kann der Kanton für eine begrenzte Zeit vorsehen, dass die Anzahl Gäste, Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einrichtungen und Betrieben sowie an Veranstaltungen über die Vorgaben der Covid-19-Verordnung besondere Lage hinaus beschränkt wird. Kommt es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen oder droht eine solche unmittelbar, kann der Kanton für eine begrenzte Zeit regional geltende Massnahmen nach Art. 40 EpG treffen (Art. 8 Abs. 1 und 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Anzumerken bleibt, dass sich durch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, AS 2020 3835) mit Bezug auf die vorgenannte, unmittelbar gestützt auf das EpG erlassene bundesrätliche Verordnung nichts ändert.

E. 5.3

Bei Covid-19 handelt es sich um eine virale Infektionskrankheit, wobei die Erkrankungen sehr unterschiedlich verlaufen können: So haben manche Menschen keine Symptome, andere benötigen hingegen eine intensive Behandlung im Spital (<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>, besucht am 5. November 2020; <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/krankheit-symptome-behandlung-ursprung.html>, besucht am 5. November 2020). Sowohl nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wie auch nach Angaben des BAG liegt eine weltweite Pandemie vor, von der auch die Schweiz (nach wie vor) betroffen ist (<https://covid19.who.int>, besucht am 5. November 2020; <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien.html>, besucht am 5. November 2020). Aus dem Lagebulletin Covid-19 der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich ergibt sich, dass die Anzahl von positiv getesteten Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich seit der Beendigung der ausserordentlichen Lage tendenziell angestiegen ist. Nach der Anordnung der Massnahmen durch den Beschwerdegegner Ende August 2020 haben sich die Fallzahlen kurzzeitig stabilisiert, sind aber zwischen Oktober und November 2020 wieder massiv angestiegen. Nachdem die Fallzahlen im November 2020 kurzzeitig etwas gesunken sind, steigen sie im Zeitpunkt der Urteilsfällung wieder an (<https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home>, besucht am 3. Dezember 2020). Dieselbe Entwicklung ist auch den Informationen des BAG zu entnehmen. Evident ist zudem, dass die absoluten Fallzahlen derzeit in Zürich am höchsten sind (<https://www.covid19.admin.ch/de/overview?detRel=abs&detTime=14d>, besucht am 3. Dezember 2020). Soweit der Beschwerdeführer geltend machen will, bei Covid-19 handle es sich nicht um eine schwere Krankheit, da die Anzahl Hospitalisationen und Todesfälle im Zeitpunkt des Erlasses der V Covid-19 tief gewesen seien, ist ihm – wie sogleich zu zeigen sein wird – nicht zuzustimmen: Gemäss Lagebericht der Swiss National COVID-19 Science Task Force vom 9. Oktober 2020 dürfte die bis zu jenem Zeitpunkt geringe Anzahl an Todesfällen und Hospitalisationen unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass – im Gegensatz zur ersten Welle im Frühjahr – vor allem jüngere Personen infiziert wurden. Bei jüngeren Personen verläuft eine Covid-19-Infektion in der Regel weniger gravierend als bei älteren Betroffenen, was zu einer tieferen Hospitalisationsrate führt (Swiss National COVID-19 Science Task Force, Beschreibung und Beurteilung der Lage, 9. Oktober 2020, S. 2, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/beschreibung-und-beurteilung-der-lage-9-oktober-2020/>). Festzuhalten bleibt allerdings, dass es auch bei jüngeren Erkrankten zu schweren Krankheitsverläufen kommen kann. Unabhängig davon besteht die Gefahr, dass die steigende Zahl von Neuinfektionen dazu führt, dass in Zukunft auch ältere Personen und besonders verletzbare Personen wieder vermehrt infiziert werden und entsprechend die Hospitalisationsrate und die Todesfälle wieder ansteigen. Dies lässt sich denn auch seit ca. Mitte Oktober 2020 wieder beobachten (<https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home>, besucht am 5. November 2020). Wie schwer eine Covid-19-Infektion verläuft, ist als Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 40 EpG und Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage nicht entscheidend, da für ein Tätigwerden durch den Kanton gemäss Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage einzig massgebend ist, dass es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen kommt oder eine solche unmittelbar droht. Die Voraussetzungen für ein

Tätigwerden durch den Kanton gemäss Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage waren im Zeitpunkt des Erlasses der V Covid-19 aufgrund der steigenden Anzahl an Neuinfektionen im Kanton Zürich dementsprechend gegeben.

E. 5.4

Für den Vollzug des Epidemienetzes ist im Kanton Zürich die Gesundheitsdirektion bzw. der dieser untergeordnete Kantonsärztliche Dienst zuständig (§ 54 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG]; § 1 Abs. 1 und § 15 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemienetzgebung vom 19. März 1975 [VV EpiG]). Der Erlass der V Covid-19 erfolgte auf Antrag der Gesundheitsdirektion zu Recht durch den Beschwerdegegner (vgl. Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2006 [KV]; § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung [OG RR]).

E. 6.1

Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdeführer rügt einen Eingriff in seine verfassungsmässigen Rechte und damit die Verletzung von übergeordnetem Recht. Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

E. 6.2

Gemäss Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Das Grundrecht auf persönliche Freiheit umfasst neben den in Art. 10 Abs. 2 BV ausdrücklich genannten Rechten auch das Recht auf Selbstbestimmung und auf individuelle Lebensgestaltung sowie den Schutz der elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung. Das Recht auf individuelle Lebensgestaltung beinhaltet die Freiheit in der Auswahl der Bekleidung etwa nach den Gesichtspunkten der Ästhetik und der Praktikabilität (BGE 138 IV 13 E. 7 mit Hinweisen; Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 10 N. 6, 38 ff.). Die vom Beschwerdegegner zur Bekämpfung von Covid-19 angeordneten Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten tangiert das Recht des Beschwerdeführers auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV. Dies wird auch vom Beschwerdegegner nicht bestritten. Dagegen stellt die Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufslokalitäten keinen Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 2 BV dar. Weder der Beschwerdeführer noch andere Personen werden durch die (örtlich beschränkte) Maskentragpflicht daran gehindert, ihre Meinung kundzutun. Dieses Recht kann ohne Weiteres auch mit einer Gesichtsmaske wahrgenommen werden. Soweit der Beschwerdeführer im Kauf von Hygienemasken einen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV sieht, ist darauf hinzuweisen, dass die Eigentumsgarantie gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zwar die einzelnen Eigentumsbefugnisse, nicht aber das Vermögen an und für sich schützt (BGE 132 I 201 E. 7.1; BGE 127 I 60 E. 3b; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 1016 f.). Der Kauf von notwendigen Gesichtsmasken könnte zwar das Vermögen des

Beschwerdeführers in geringfügiger Weise verringern. Das alleine fällt jedoch nicht in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie. Der Beschwerdeführer sieht neben den oben genannten Grundrechten auch die Menschenwürde, den Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben, den Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie Art. 35 Abs. 3 BV verletzt bzw. tangiert. Er macht aber selber geltend, zu prüfen sei nur die persönliche Freiheit.

E. 6.3.1

Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage für den Grundrechtseingriff ist zunächst zu beachten, dass bei einer abstrakten Normenkontrolle auch die angefochtene Norm die für den Grundrechtseingriff erforderliche gesetzliche Grundlage bilden könnte. Bei Verordnungsbestimmungen kann dies nur (aber immerhin) für leichtere Eingriffe der Fall sein (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV e contrario). Die Prüfung der gesetzlichen Grundlage hat daher dahingehend zu erfolgen, ob für schwerwiegende Eingriffe eine Grundlage in einem formellen Gesetz besteht, das übergeordnetes Recht Raum für die angeordneten Massnahmen lässt und deren Anordnung in der Kompetenz des Kantons bzw. des Regierungsrats lag.

E. 6.3.2

Die strittige Verordnung des Beschwerdegegners stützt sich auf Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage und Art. 40 EpG. Gemäss Art. 40 Abs. 1 EpG ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung können sie insbesondere Veranstaltungen verbieten oder einschränken (lit. a), Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (lit. b), das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken (lit. c). Angesichts des Wortlauts der Bestimmung (die zuständigen kantonalen Behörden "können insbesondere folgende Massnahmen treffen") ist diese Aufzählung von möglichen Massnahmen nicht abschliessend. Damit steht Art. 40 Abs. 2 EpG der Anordnung anderer und insbesondere milderer Massnahmen nicht entgegen. Die angeordneten Massnahmen müssen jedoch verhältnismässig sein: So sieht Art. 40 Abs. 3 EpG vor, dass die Massnahmen nur so lange dauern dürfen, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Auch sind die angeordneten Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

E. 6.3.3

Nachdem es sich bei Covid-19 – wie bereits erwähnt (vorn E. 5.3) – um eine weltweite Pandemie handelt, von der auch die Schweiz betroffen ist, sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 40 EpG gegeben. Darüber hinaus hat auch der Bundesrat die grundsätzliche Anwendbarkeit von Art. 40 EpG im Rahmen der Covid-19-Epidemie vorgesehen, indem er in Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage die Kantone ermächtigt, Massnahmen nach Art. 40 EpG zu treffen, wenn es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen kommt oder eine solche unmittelbar droht.

E. 6.3.4

Zu den Vorschriften zum Betrieb im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG zählen neben anderem Hygienemassnahmen (Botschaft EpG, S. 392), namentlich die Verwendung von Schutzmaterial (bspw. Gesichtsmasken). Damit ist die Maskentragpflicht gemäss § 4

V Covid-19 als Massnahme im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG zu qualifizieren. Dementsprechend beruht die in § 4 V Covid-19 angeordnete Massnahme auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Dies anerkennt denn auch der Beschwerdeführer.

E. 6.4

Die Maskentragpflicht in Innenräumen von Verkaufslokalen dient der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und damit dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Es sollen schwere Krankheitsverläufe und Todesfälle sowie ein Kollaps des Gesundheitssystems verhindert werden. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, dieses vom Beschwerdegegner angeführte Ziel sei nicht genügend klar, ist auf die Beschwerdeantwort des Beschwerdegegners zu verweisen, worin dieser nochmals betont, das Ziel der Maskenpflicht sei eine Verlangsamung der Ausbreitung der Krankheit. Die vom Beschwerdegegner formulierten Ziele der Maskenpflicht sind nicht isoliert zu betrachten, sondern hängen eng miteinander zusammen: So kann namentlich durch die Verhinderung von schweren Krankheitsverläufen ein Kollaps des Gesundheitssystems verhindert werden. Übergeordnetes Ziel der Massnahme ist der Schutz der öffentlichen Gesundheit. Beim Schutz der Gesundheit handelt es sich um ein zentrales polizeiliches Schutzgut (Schweizer, Art. 36 N. 32 und Art. 10 N. 57; BGE 137 I 31 E. 6.4). Die Massnahme liegt entsprechend im öffentlichen Interesse.

E. 6.5.1

Im Hinblick auf die Prüfung der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme, d. h. Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Zumutbarkeit), ist zunächst das Folgende festzuhalten: Covid-19 wird bei engem und längerem Kontakt zu einer infizierten Person (weniger als 1,5 m Abstand ohne Trennwand oder Tragen einer Gesichtsmaske) durch Tröpfchen und über die Hände übertragen. Eine Übertragung durch feinste Tröpfchen (Aerosole) ist über weite Distanzen möglich, kommt aber nicht häufig vor. Je länger und enger der Kontakt zu einer infizierten Person ist, desto wahrscheinlicher ist eine Ansteckung (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/krankheit-symptome-behandlung-ursprung.html>, besucht am 5. November 2020; Swiss National COVID-19 Science Task Force, The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29. Oktober 2020, zu finden über <https://scienctaskforce.ch/policy-brief/die-rolle-von-aerosolen-bei-der-ubertragung-von-sars-cov-2/>). Zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie empfiehlt das BAG neben der Einhaltung der Hygiene- und Verhaltensregeln insbesondere "Testen, Tracing, Isolation und Quarantäne". Durch die Erhebung von Kontaktdaten in Gastronomiebetrieben können die kantonalen Behörden die Infektionsketten rückverfolgen (sog. Contact Tracing). Personen, die mit einer infizierten Person Kontakt hatten, können so ermittelt und über eine mögliche Ansteckung informiert werden. In der Folge können sich die betreffenden Personen in Isolation versetzen, damit sich das Virus nicht weiterverbreiten kann. Gemäss aktuellem Wissen kann durch das Contact-Tracing die Ausbreitung von Covid-19 am wirksamsten kontrolliert und eingedämmt werden (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/swisscovid-app-und-contact-tracing.html#1132044844>, besucht am 30. November 2020; Swiss National Covid-19 Science Task Force, SARS-CoV-2 contact tracing strategy: epidemiologic and strategic considerations, 26. April 2020, zu finden über <https://scienctaskforce.ch/policy-brief/contact-tracing-strategy/>, besucht am 3. Dezember

2020). Die Hygiene- und Verhaltensregeln umfassen einerseits die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m und andererseits das Tragen einer Gesichtsmaske, wenn Abstandhalten nicht möglich ist und kein physischer Schutz, beispielsweise eine Trennwand, vorhanden ist. Das Tragen einer Maske in der Öffentlichkeit dient in erster Linie dem Schutz von anderen Personen. Eine infizierte Person kann bereits zwei Tage vor Auftreten der Symptome ansteckend sein, ohne es zu wissen. Wenn folglich auf engem Raum alle Personen eine Maske tragen, wird jede Person von den anderen geschützt. Durch das Maskentragen ist kein hundertprozentiger Schutz gewährleistet, jedoch kann es helfen, dass das Coronavirus sich weniger schnell ausbreitet (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/masken.html>, besucht am 3. Dezember 2020). Die Swiss National COVID-19 Science Task Force befürwortet bereits seit April 2020 das Tragen einer Maske in Innenräumen (namentlich in Spitälern/Arztpraxen und in Lebensmittelläden) und im öffentlichen Verkehr, wenn der Mindestabstand nicht eingehalten werden kann (Swiss National COVID-19 Science Task Force, Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, 1. Juli 2020, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/benefits-of-mask-wearing/>; Swiss National Covid-19 Science Task Force, Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20. April 2020, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/>). Auch die WHO hält fest, dass Gesichtsmasken Teil einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung von Covid-19 sein sollten. Medizinische Gesichtsmasken schützten einerseits den Träger vor einer Infektion und andererseits andere Personen vor einer Ansteckung durch den (infizierten, allenfalls symptomfreien) Träger (WHO, Advice on the use of masks in the context of COVID-19, 5. Juni 2020, S. 6 ff., zu finden über <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications>; <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-masks>, besucht am 5. November 2020).

E. 6.5.2

Sowohl die Swiss National COVID-19 Science Task Force und das BAG als auch die WHO erachten das Tragen einer Gesichtsmaske zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie als geeignet (vorn E. 6.5.1). Wie bereits erwähnt, wird Covid-19 insbesondere durch Tröpfchen übertragen, die von erkrankten oder asymptomatisch infizierten Personen ausgestossen werden (E. 6.5.1). Eine Gesichtsmaske kann diese mikroskopischen Tröpfchen (und Aerosole) zurückhalten. Zwar bieten nicht alle sich im Umlauf befindlichen Masken denselben Schutz. Selbst wenn die Masken aber nur einen kleinen Teil dieser Tröpfchen abhalten sollten, dürfte sich das auf die Epidemie ganz wesentlich auswirken (Swiss National COVID-19 Science Task Force, Zusammenfassung des Policy Briefs "Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved", zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/benefits-of-mask-wearing/>; Swiss National COVID-19 Science Task Force, Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20. April 2020, S. 1, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/>). Nach derzeitigem Wissensstand ist deshalb davon auszugehen, dass die bis 23. Oktober 2020 in § 4 V Covid-19 statuierte Maskentragpflicht geeignet ist, die öffentliche Gesundheit zu schützen, da dadurch die Bevölkerung insbesondere bei Nichteinhalten des Mindestabstands vor einer Ansteckung durch allenfalls unwissentlich infizierte, symptomfreie Personen geschützt werden bzw.

unwissentlich infizierte Personen durch das Tragen einer Gesichtsmaske andere Personen schützen. Der Umstand, dass je nach Maskentyp Luft an den Rändern bzw. an der Seite der Maske entweichen kann, ändert nichts an der Wirksamkeit der Maske (Swiss National COVID-19 Science Task Force, Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20. April 2020, S. 2 f., zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/>). Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse sich im Umlauf befindlichen Masken von ungenügender Qualität sind und dass Masken im Alltag unsachgemäss gehandhabt werden. Nichtsdestotrotz empfehlen sowohl die Swiss National COVID-19 Science Task Force, das BAG als auch die WHO das Tragen von Masken. Es wurde mittlerweile auf verschiedenen Kanälen über die verschiedenen Arten sowie das korrekte Tragen und die sachgemässe Handhabung von Masken informiert (vgl. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/masken.html>, besucht am 6. November 2020; Swiss National COVID-19 Science Task Force, Empfehlungen bezüglich der Mindestanforderungen für Community-Masken und deren Verwendung, 24. September 2020, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/empfehlungen-bezueglich-der-mindestanforderungen-fuer-community-masken-und-deren-verwendung/>; Swiss National COVID-19 Science Task Force, Die verschiedenen Arten von Schutzmasken, 14. Oktober 2020, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/die-verschiedenen-arten-von-schutzmasken/>; <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-masks>, besucht am 6. November 2020). Hinzu kommt, dass bei unsachgemässer Handhabung der Schutz durch die Maske zwar beeinträchtigt, nicht aber geradezu eliminiert werden dürfte. So besteht namentlich bei einer falschen Aufbewahrung oder bei einer zu langen Verwendung der Maske durch den Träger zwar für diesen selbst kein ausreichender Schutz mehr, andere Personen sind aber dennoch (in gewissem Mass) vor Tröpfchenausscheidungen des Trägers und damit vor einer allfälligen Ansteckung geschützt. Auch die Autoren der vom Beschwerdeführer zitierten Studie "Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus" kommen zum Schluss, dass Masken – wenn von infizierten Personen getragen – helfen, die Verbreitung des Virus zu reduzieren. Im Vergleich zu anderen Massnahmen, wie etwa Quarantänemassnahmen, sei ihre Wirkung zwar geringer, dafür sei die Verwendung von Masken aber sehr kostengünstig. Es seien keine Studien bekannt, die explizit die Wirksamkeit des Tragens von Masken durch gesunde Personen untersuchten (Samuel Rutz/Matteo Mattmann/Ann-Kathrin Crede/Michael Funk/Anja Siffert/Melanie Häner, Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus – Eine Übersicht, in: Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 15, 2020, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, S. 31). Nachdem eine mit Covid-19 infizierte Person bereits zwei Tage vor Auftreten der ersten Symptome ansteckend sein kann (vorn E. 6.5.1) und zu diesem Zeitpunkt möglicherweise keine Kenntnis über ihre Infektion hat, erweist sich auch eine Maskenpflicht für vermeintlich gesunde Personen als geeignet, um die Verbreitung von Covid-19 zu verlangsamen. Der Umstand, dass über die genauen Auswirkungen der Maskenpflicht noch keine gesicherte Datenlage besteht, spricht – wie der Beschwerdegegner zu Recht geltend macht – nicht gegen die Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufslokalitäten. Hierzu ist auf die Einschätzung der Swiss National COVID-19 Science Task Force sowie der WHO abzustellen, die eine Maskentragpflicht als Teil einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie empfehlen (vorn

E. 6.5.1).

E. 6.5.3

Es ist notorisch, dass es in Stosszeiten – beispielsweise in einer Warteschlange – sowie bei engen Platzverhältnissen in vielen Einkaufsläden im urban geprägten, bevölkerungsreichen Kanton Zürich zu längeren Kontakten mit anderen Personen kommt. In solchen Situationen ist das Risiko einer Ansteckung mit Covid-19 erhöht (vorn E. 6.5.1). Zu berücksichtigen ist sodann, dass viele infizierte Personen nicht wissen, wo sie sich angesteckt haben. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass es in Innenräumen von Einkaufslokalitäten zu Übertragungen von Covid-19 kommt. Zu berücksichtigen ist sodann, dass besonders verletzbare Personen zwar auf Restaurantbesuche und Veranstaltungen verzichten können, nicht aber auf das Einkaufen. Unter diesen Umständen erweist sich die Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufslokalitäten als erforderlich, um die Ausbreitung von Covid-19 zu verlangsamen und damit die Epidemie zu bekämpfen.

E. 6.5.4

Der Beschwerdeführer macht geltend, das öffentliche Interesse am Schutz der Gesundheit vermöge nicht jede beliebige Massnahme zur begründen, andernfalls müsste im Namen der Gesundheit beispielsweise auch das Bergwandern verboten werden, bei dem es immer wieder zu Hospitalisationen und Todesfällen komme. Unbestrittenermassen bestehen neben der Covid-19-Epidemie vielfältige andere gesundheitliche Risiken für die Bevölkerung. Solche Risiken sind aber weder Gegenstand des vorliegenden Verfahrens noch können die gegen einzelne Gesundheitsrisiken getroffenen Massnahmen miteinander verglichen werden. Das vom Beschwerdeführer erwähnte Bergwandern unterscheidet sich bereits insofern von Covid-19, als es sich bei ersterem nicht um eine übertragbare Krankheit im Sinn des Epidemiengesetzes handelt und dieses zur Verhütung von Wanderunfällen entsprechend nicht zur Anwendung kommt. Nachdem die Pflicht zum Tragen einer Maske örtlich stark beschränkt und mit bloss leichten und vorübergehenden Unannehmlichkeiten verbunden ist, liegt lediglich ein geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit vor. Soweit der Beschwerdeführer in der Maskentragpflicht eine Verletzung von Art. 11 BV erkennen will (Schutz der Kinder und Jugendlichen), bleibt festzuhalten, dass Kinder bis zum Alter von 12 Jahren keine Maske tragen müssen (§ 4 Abs. 3 [bisher Abs. 2] lit. a V Covid-19). Kinder bis zum Alter von 12 Jahren sind deshalb nur insofern von der Maske betroffen, als ihre Betreuungspersonen in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten eine Maske tragen müssen. Dies ist jedoch zeitlich und örtlich stark begrenzt, weshalb nicht von einer entsprechenden negativen Auswirkung auszugehen ist. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass neben Kindern unter 12 Jahren auch Personen, die aus besonderen, insbesondere medizinischen Gründen keine Gesichtsmaske tragen können, von der Maskenpflicht befreit sind. Im Übrigen schreibt § 4 V Covid-19 nicht das Tragen eines bestimmten Gesichtsmaskenmodells vor, sodass sich im Fall einer Unverträglichkeit einfach auf ein anderes Produkt ausweichen lässt, von denen eine Vielzahl (auch in unterschiedlichen Ausführungen und Materialien) erhältlich ist. Angesichts der vorgesehenen Ausnahmen von der Maskentragpflicht sowie der Tatsache, dass die Maskentragpflicht zeitlich und örtlich stark beschränkt ist, überwiegt das gesundheitspolizeiliche Interesse an der Maskenpflicht das private Interesse, in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten keine Gesichtsmaske tragen zu müssen. Die Massnahme gemäss § 4 V Covid-19 erweist sich damit als zumutbar.

E. 6.6

Zusammengefasst beruht der Eingriff in die persönliche Freiheit des Beschwerdeführers auf einer gesetzlichen Grundlage (E. 6.3), liegt im öffentlichen Interesse (E. 6.4) und ist verhältnismässig (E. 6.5). Insofern erweist sich der Grundrechtseingriff als rechtmässig. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

E. 7

Mit dem vorliegenden Endentscheid erübrigt sich eine Behandlung des Gesuchs des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Sinn einer vorsorglichen Massnahme (vgl. Regina Kiener, Kommentar VRG, § 25 N. 44). Hinzu kommt, dass § 4 V Covid-19 mittlerweile ohnehin aufgehoben wurde.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Umtriebsentschädigung hat er nicht beantragt und stünde ihm angesichts seines Unterliegens auch nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch der Beschwerdegegner hat keine Parteientschädigung beantragt.

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