

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00020 vom 16. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2020.00020

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00020 du 16 décembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00020 del 16 dicembre 2020

Regeste

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie | Änderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie Die vom Beschwerdeführer angefochtene Verwaltungsänderung ist im Wesentlichen nicht mehr in Kraft. 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 (E. 1.2). Der Streitgegenstand beschränkt sich auf die Verwaltungsänderung vom 13. Oktober 2020. Auf den Eventualantrag, die V Covid-19 sei gesamthaft aufzuheben, ist nicht einzutreten (1.3). Aufgrund der steigenden Anzahl an Neuinfektionen im Kanton Zürich waren die Voraussetzungen für ein Tätigwerden durch den Kanton gemäss Epidemienengesetz und der bundesrätlichen Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie gegeben (E. 4). Die (geänderten) Massnahmen tangieren das Recht auf persönliche Freiheit (E. 5.2). Ein solcher Grundrechtseingriff ist jedoch unter bestimmten Voraussetzungen hinzunehmen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Die angepassten bzw. neu erlassenen Massnahmen beruhen auf Art. 40 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 und damit auf einer genügenden formell-gesetzlichen Grundlage (E. 5.3). Sie dienen sodann der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, mithin dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung, und liegen folglich im öffentlichen Interesse (E. 5.4). Schliesslich erweisen sich die einzelnen Massnahmen insgesamt als verhältnismässig (E. 5.5). Dementsprechend ist der Grundrechtseingriff rechtmässig (E. 5.6). Abweisung der Beschwerde, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2020.00020 Urteil der 3. Kammer vom 16. Dezember 2020 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, hat sich ergeben: I. A. Am 24. August 2020 erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19; RRB Nr. 790/2020, ABl 2020-08-26). Diese sieht bzw. sah im Wesentlichen die Erhebung von Kontaktdaten durch Gastronomiebetriebe (§ 1), eine Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben (§ 2), Vorgaben für Veranstaltungen (§ 3) sowie eine

Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten vor (§ 4). Die Verordnung trat am 27. August 2020 in Kraft und galt einstweilen bis 30. September 2020. B. Am 23. September 2020 beschloss der Regierungsrat eine Änderung der V Covid-19 vom 24. August 2020 und ergänzte sie unter anderem mit § 5 (Erhebung und Überprüfung von Kontaktdaten im Prostitutionsgewerbe). Die Verordnungsänderung trat am 1. Oktober 2020 in Kraft und die geänderte Verordnung galt neu bis zum 31. Oktober 2020 (RRB Nr. 937/2020, ABI 2020-09-25; OS 75, 453). C. Mit regierungsrätlichem Beschluss vom 13. Oktober 2020 wurde die V Covid-19 in den §§ 2–4 angepasst. Die Verordnungsänderung trat am 15. Oktober 2020 in Kraft (RRB Nr. 972/2020, ABI 2020-10-15; OS 75, 455). D. Am 21. Oktober 2020 hob der Regierungsrat die §§ 2 und 4 V Covid-19 auf und passte § 3 an. Diese Verordnungsänderung trat am 23. Oktober 2020 in Kraft und die geänderte Verordnung galt neu bis zum 30. November 2020 (RRB 1016/2020, ABI 2020-10-23; OS 75, 467). II. A. Am 26. Oktober 2020 erhob A Beschwerde gegen die Änderung der V Covid-19 vom 13. Oktober 2020 und beantragte, die Verordnungsänderung sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Regierungsrats aufzuheben. Eventualiter sei in Gutheissung der Beschwerde die V Covid-19 vom 24. August 2020 aufzuheben. Der Regierungsrat beantragte mit Beschwerdeantwort vom 9. November 2020, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Dazu liess sich A am 23. November 2020 vernehmen. B. Am 25. November 2020 beschloss der Regierungsrat, die V Covid-19 bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern (RRB Nr. 1157/2020, ABI 2020-11-27). Mit Änderung der V Covid-19 vom 8. Dezember 2020 wurden die Massnahmen per 10. Dezember 2020 verschärft und die Geltungsdauer der geänderten Verordnung bis zum 10. Januar 2021 verlängert (RRB Nr. 1201/2020, ABI 2020-12-09; OS 75, 547). Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (Weisung des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABI 2014-11-07 [Nr. 45], Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; VGr, 26. Februar 2020, AN.2019.00003, E. 1.3; BGE 146 I 62 E. 2.1, 145 I 26 E. 1.2, 144 I 43 E. 2.1). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse reicht nicht aus, das heisst, die beschwerdeführende Partei muss im eigenen Interesse – und nicht im Interesse der Allgemeinheit – Beschwerde führen (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.5.3.2, 142 II 451 E. 3.4.1, 136 I 49 E. 2.1, 135 I 43 E. 1.4 [jeweils mit Hinweisen]; ferner Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 34). Ein aktuelles Interesse ist insoweit erforderlich, als ein geeignetes Anfechtungsobjekt vorliegen muss, dessen Aufhebung der beschwerdeführenden Person den angestrebten Nutzen bringen muss. Dies bedeutet vor allem, dass der Erlass im Zeitpunkt des Entscheids noch

bestehen muss (Bertschi, § 21 N. 33; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., 2013, Rz. 1690). Mit der vom Beschwerdeführer angefochtenen Ordnungsänderung wurden die §§ 2, 3 Abs. 1 und 4 Abs. 2 V Covid-19 angepasst. Vor dem Hintergrund der Änderung vom 18. Oktober 2020 (AS 2020 4159) der bundesrätlichen Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage), mit welcher per 19. Oktober 2020 bundesweit geltende Regelungen zur Maskentragpflicht und für Gastronomiebetriebe eingeführt wurden, hob der Beschwerdegegner unter anderem die diesbezüglichen Bestimmungen von §§ 2 und 4 V Covid-19 mit Wirkung ab 23. Oktober 2020 auf (OS 75, 467; ABl 2020-10-23). Die vom Beschwerdeführer angefochtene Ordnungsänderung ist deshalb in wesentlichen Teilen nicht mehr in Kraft. In dem vorliegenden dynamischen Regelungsumfeld ist jedoch davon auszugehen, dass sich die in casu aufgeworfenen grundsätzlichen Rechtsfragen – sollte der Bund auf eine gesamtschweizerische Normierung dereinst wieder verzichten – jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen könnten. Da eine rechtzeitige Überprüfung von kurzzeitig befristeten und in fortwährender Anpassung befindlichen Normen schwerlich zu bewerkstelligen ist, rechtfertigt es sich vorliegend, analog zu den für die Einzelaktanfechtung entwickelten Grundsätzen (vgl. dazu Bertschi, § 21 N. 25) vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen (so denn auch Ralph David Doleschal, *Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen*, Zürich etc. 2019, S. 660; vgl. VGr, 22. Oktober 2020, AN.2020.00011, E. 1.2). Der Beschwerdeführer ist im Kanton Zürich wohnhaft. Damit ist er von den vom Beschwerdegegner angeordneten Massnahmen im oben genannten Sinn persönlich betroffen und zur Beschwerde legitimiert (vgl. BGE 118 Ia 427 E. 2a).

1.3 Der Beschwerdeführer beantragt eventualiter die gesamthafte Aufhebung der V Co-vid-19, mithin nicht nur der Ordnungsänderung vom 13. Oktober 2020. Hierzu ist festzuhalten, dass die Frist zur Anfechtung der am 24. August 2020 erlassenen V Covid-19 bereits abgelaufen ist, ohne dass der Beschwerdeführer dagegen Beschwerde erhoben hätte. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet dementsprechend lediglich die Ordnungsänderung vom 13. Oktober 2020; davon unverändert belassene Normen der V Covid-19 können grundsätzlich nicht angefochten werden (vgl. Jürg Bosshard/Martin Bertschi, *Kommentar VRG*, § 19 N. 83). Auf den Eventualantrag ist aus diesem Grund nicht einzutreten.

2. Nachdem der Beschwerdegegner in der Beschwerdeantwort ausgeführt hat, dass er dem Verwaltungsgericht gewisse, der Meinungsbildung dienende Akten nicht einreiche, verlangte der Beschwerdeführer in seiner Replik die Einreichung sämtlicher Dokumente durch den Beschwerdegegner. Hierzu ist festzuhalten, dass sich – wie im Folgenden zu zeigen sein wird (E. 4 ff.) – die Rechtmässigkeit der vom Beschwerdegegner neu angeordneten bzw. geänderten Massnahmen 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 kann deshalb verzichtet werden.

E. 3.1

Die vorliegend strittige, vom Beschwerdegegner am 13. Oktober 2020 beschlossene Änderung der V Covid-19 sieht bzw. sah vor, dass in Gastronomiebetrieben einschliesslich Bars, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, sowie in Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen im gesamten Innen- und Aussenraum gleichzeitig

höchstens 300 Personen anwesend sein dürfen und im Innenbereich Masken zu tragen sind (§ 2). Veranstaltungen in Innenräumen mit mehr als 30 Personen und Veranstaltungen in Innen- und Aussenräumen mit insgesamt mehr als 300 Personen dürfen nur durchgeführt werden, wenn der erforderliche Mindestabstand eingehalten werden kann oder Gesichtsmasken getragen werden (§ 3 Abs. 1). § 4 wurde insofern ergänzt, als neu das Tragen einer Gesichtsmaske für das Servicepersonal in Gastronomiebetrieben sowie bei Anlässen mit Bedienung obligatorisch ist.

E. 3.2

Dagegen wendet der Beschwerdeführer zusammengefasst ein, der PCR-Test, mit welchem die Fallzahlen ermittelt würden, sei nicht geeignet, eine Infektion mit SARS-CoV-2 nachzuweisen. Für die Wirksamkeit von Masken bei gesunden und symptomlosen Personen im Alltag gebe es keine wissenschaftlichen Belege. Die Einführung einer Maskenpflicht habe die Epidemie in keinem Land eindämmen oder verlangsamen können. Bei unsachgemässer Verwendung könnten Masken das Infektionsrisiko sogar erhöhen und in manchen Fällen zu Atemproblemen führen. Die vom Beschwerdegegner angeordneten Massnahmen seien nach derzeitigem Wissensstand nicht dazu geeignet, die Covid-19-Epidemie wirksam zu bekämpfen. Dadurch drohe insofern ein schwerer Nachteil, als das Risiko von Neuinfektionen und Todesfällen wieder ansteige. Der Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit und körperliche Unversehrtheit wiege schwerer als der ungewisse Schutz der öffentlichen Gesundheit durch die angeordneten Massnahmen.

E. 3.3

Der Beschwerdegegner macht geltend, dass im Rahmen des PCR-Testverfahrens zwar eine gewisse Fehleranfälligkeit nicht ausgeschlossen werden könne. Diese Testart diene jedoch in der Schweiz wie auch im Ausland nach wie vor als gängiges Verfahren für den Nachweis des Coronavirus. Der PCR-Test erbringe den Nachweis, dass eine Person den Erreger in sich trage oder in sich getragen habe. Dass es nicht zwingend zu einer Infektion oder Erkrankung kommen müsse, ändere nichts an der Tatsache, dass eine Erkrankung regelmässig vorkomme und dass die Person den Erreger in der Regel weitergeben könne. Es sei offensichtlich, dass eine hohe Korrelation zwischen PCR-Test und Erkrankung bestehe. Die Maskenpflicht im öffentlichen Raum erweise sich als wirksames Hilfsmittel zur Kontrolle und Eindämmung des Coronavirus. Die erlassenen Massnahmen beruhten auf einer gesetzlichen Grundlage und seien als verhältnismässig zu qualifizieren.

E. 4.1

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. 4.2

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. 4.3

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-co-rona-viruses>, besucht am 26. 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 26. November 2020). Sowohl nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wie auch nach Angaben des Bundesamts für Gesundheit (BAG) liegt eine weltweite Pandemie vor, von der auch die Schweiz (nach wie vor) betroffen ist (<https://covid19.who.int>, besucht am 26. November 2020; <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien.html>, besucht am 26. 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 seit Anfang Dezember 2020 wieder an und bewegen sich im Zeitpunkt der Urteilsfällung auf hohem Niveau (<https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home>, besucht am 16. Dezember 2020).

Dieselbe Entwicklung ist auch den Informationen des BAG zu entnehmen. Ersichtlich 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 den PCR-Test als Entscheidungsgrundlage für die Fallzahlen infrage stellt, ist auf das Merkblatt zur aktuellen Covid-19 Testung in der Schweiz des Bundesamts für Gesundheit BAG und Swissmedic hinzuweisen. Darin ist festgehalten, dass es sich bei der Polymerase-Kettenreaktion (PCR) um eine NAT (Nucleic Acid Amplification Technology)-Methode der modernen Molekularbiologie handelt, um in einer Probe vorhandene Nukleinsäure (RNA oder DNA) in vitro zu vervielfältigen und danach mit geeigneten Detektionssystemen nachzuweisen. Mit dieser sehr empfindlichen Methode wird in Patientenproben spezifisch die Nukleinsäure eines Erregers nachgewiesen, was eine Infektion mit dem Erreger belegt (Bundesamt für Gesundheit BAG/Swissmedic, Merkblatt zur aktuellen Covid-19 Testung in der Schweiz, Stand am 31. August 2020, zu finden über https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/news/coronavirus-covid-19/m_b_covid-19_testung.html [das Merkblatt wird derzeit aufgrund der neuen Empfehlungen zur den SARS-CoV-2-Antigen-Schnelltests revidiert]). Um das Coronavirus erkennen zu können, muss der RNA-Abschnitt aus der Probe des Patienten vervielfältigt werden. Nach Angaben der Swiss National Covid-19 Science Task Force wird der RNA-Abschnitt in der Regel 40 Mal vervielfältigt. CT (Cycle Threshold)-Werte von 37 und darunter gelten allgemein als eindeutig positiv, aber auch bei höheren Werten besteht aufgrund der hohen Spezifität des PCR-Tests ein starker Verdacht auf eine Infektion mit Covid-19 (Swiss National Covid-19 Science Task Force, An update on SARS-CoV-2 detection tests, 29. Oktober 2020, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/die-verschiedenen-typen-von-tests-auf-sars-cov-2/>). Aufgrund der hohen Spezifität des PCR-Tests kommt es denn auch zu praktisch keinen falsch positiven Resultaten (Swiss National Covid-19 Science Task Force, Die verschiedenen Typen von Tests auf SARS-CoV-2, 30. Oktober 2020, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/die-verschiedenen-typen-von-tests-auf-sars-cov-2/>). Es gibt derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass der PCR-Test ungeeignet wäre, um eine Covid-19-Infektion nachweisen zu können. Die steigenden Fallzahlen sind nicht auf die Zunahme der Zahl durchgeführter Tests zurückzuführen. So wurden Anfang Juli rund 16'000 Tests pro Woche durchgeführt. Anfang August sank diese Zahl auf rund 7'700 und stieg bis Ende August wieder auf rund 16'000 an. Die Zahl der positiven Testresultate entwickelte sich in diesem Zeitraum von knapp 200 über 175 zu knapp 500 (vgl. <https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home>, besucht am 27. November 2020). Die Anzahl positiver Testresultate stieg damit im Verhältnis zu den durchgeführten Tests signifikant stärker an. Soweit der Beschwerdeführer geltend machen will, dass der Anstieg der Fallzahlen mit dem Beginn der Grippezeit zu erklären sei, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die kältere Jahreszeit zwar insofern zu höheren Fallzahlen führen kann, als sich Menschen vermehrt in geschlossenen Räumen aufhalten, wo Mindestabstände nicht eingehalten werden können und die Belüftung teilweise schlecht ist. Diese Faktoren begünstigen die Übertragung von Covid-19 (Swiss National Covid-19 Science Task Force, Beurteilung der Lage, 16. Oktober 2020, S. 1, zu finden über <https://sciencetaskforce.ch/beurteilung-der-lage-16-oktober-2020/>). Grippefälle können aber ohne Weiteres von Covid-19-Infektionen abgegrenzt werden, wird doch mittels PCR-Test festgestellt, ob eine Infektion mit SARS-CoV-2 besteht. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass bei den vom BAG und der Gesundheitsdirektion des Kantons

Zürich regelmässig publizierte Fallzahlen auch Grippeerkrankungen mitgezählt wurden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zunahme der Anzahl positiver Tests auf die Zunahme von tatsächlich neu mit SARS-CoV-2 infizierten Personen zurückzuführen ist. 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 26. 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 sowohl im Zeitpunkt des Erlasses der V Covid-19 als auch im Zeitpunkt der Ordnungsänderung vom 13. Oktober 2020 aufgrund der steigenden Anzahl an Neuinfektionen im Kanton Zürich dementsprechend gegeben.

E. 4.4

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 durch den Regierungsrat (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. 5.1

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, und sie müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]).

E. 5.2

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 auch 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 Massnahmen, insbesondere die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske in Gastronomiebetrieben, an Veranstaltungen und in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten, tangieren das Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV.

E. 5.3.1

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 übergeordnete Recht Raum für die angeordneten Massnahmen lässt und deren Anordnung in der Kompetenz des Kantons bzw. des Regierungsrats lag.

E. 5.3.2

Die Verordnung des Beschwerdegegners vom 24. August 2020 wie auch die vorliegend strittige Ordnungsänderung vom 13. Oktober 2020 stützen 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. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers können nach Art. 40 EpG Massnahmen nicht nur gegenüber einer bestimmtem Personengruppe angeordnet werden, sondern auch gegenüber der gesamten

Bevölkerung (vgl. Botschaft EpG, S. 340).

E. 5.3.3

Wie bereits erwähnt (vorn E. 4.3), handelt es sich bei Covid-19 um eine weltweite Pandemie, von der auch die Schweiz betroffen ist. Die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 40 EpG sind damit 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. 5.3.4

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). Bei der seit dem 15. Oktober 2020 geltenden Maskentragpflicht in Gastronomiebetrieben, in denen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt (§ 2 V Covid-19), und der Maskentragpflicht für das Servicepersonal in Gastronomiebetrieben sowie bei Anlässen mit Bedienung (§ 4 Abs. 2 V Covid-19) handelt es sich um Betriebsvorschriften für private Unternehmen gemäss Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG. Die in § 3 Abs. 1 V Covid-19 angeordneten Vorschriften für Veranstaltungen mit mehr als 30 Personen in Innenräumen bzw. mehr als 300 Personen in Innen- und Aussenräumen (Einhalten des Mindestabstands oder Tragen von Gesichtsmasken) stellen Einschränkungen im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG dar. Damit beruhen die mit Verordnungsänderung vom 13. Oktober 2020 angepassten bzw. neu erlassenen §§ 2, 3 Abs. 1 und 4 Abs. 2 V Covid-19 angeordneten Massnahmen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

E. 5.4

Ziel der Anpassungen vom 13. Oktober 2020 ist es, das Übertragungsrisiko an Orten mit erhöhtem Infektionsrisiko zu verkleinern und somit die Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen. Damit dienen die neuen bzw. angepassten Massnahmen der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und damit dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. 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 Massnahmen liegen entsprechend im öffentlichen Interesse.

E. 5.5.1

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 16. Dezember 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/>). 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://scienctaskforce.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://scienctaskforce.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 16. Dezember 2020; <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>, besucht am 1. Dezember 2020).

E. 5.5.2

§ 2 V Covid-19 wurde mit Beschluss des Beschwerdegegners vom 13. Oktober 2020 dahingehend angepasst, dass in Gastronomiebetrieben einschliesslich Bars, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, sowie in Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen im gesamten Innen- und Aussenbereich gleichzeitig höchstens 300 Personen anwesend sein dürfen. Im Innenbereich sind neu Gesichtsmasken zu tragen. Zuvor bestand keine generelle Maskenpflicht in diesen Betrieben und waren pro Innenbereich 100 Personen erlaubt bzw. 300 Personen bei Tragen von Gesichtsmasken. In Gastronomiebetrieben, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, besteht aufgrund der freien Zirkulation von Gästen ein erhöhtes Ansteckungsrisiko. In diesen Betrieben kommen unter Umständen viele Personen miteinander in Kontakt. Es besteht deshalb das Risiko von sogenannten Superspreader-Events. Bei einem Superspreader-Event handelt es sich um einen Anlass, bei dem zahlreiche Menschen zusammenkommen, sodass sich ein Virus besonders leicht verbreiten kann (<https://www.termat.bk.admin.ch/Search/Search>, besucht am 3. Dezember 2020). Die Erhebung von Kontaktdaten (§ 1 V Covid-19) alleine kann ein Superspreader-Event nicht verhindern, da diese Massnahme erst nach Bekanntwerden der Infizierungen greift und entsprechend erst nach dem eigentlichen Event dazu beiträgt, eine weitere Ausbreitung zu verhindern (vgl. Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage, S. 8). Die Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m erweist sich gerade in Bars, Diskotheken und Clubs als schwierig bzw. nicht durchsetzbar. Durch die Beschränkung der Personenzahl bleibt die Zahl der Personen, die in Kontakt mit einer infizierten Person kommen und sich potenziell infizieren können, beschränkt. Dadurch kann der exponentielle Anstieg der Fallzahlen aufgrund eines Superspreader-Events verhindert werden (vgl. dazu VGr, 22. Oktober 2020, AN.2020.00011, E. 4.5.3). Angesichts der steigenden Fallzahlen im Oktober 2020 erwies sich die (weitere) Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, sowohl als geeignet wie auch als erforderlich, um die Covid-19-Epidemie zu bekämpfen. Weshalb die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomielokalen dem Beschwerdeführer nicht zumutbar gewesen sein soll, ergibt sich aus seinen Ausführungen nicht. Der Beschwerdeführer wurde durch die (geänderte) Massnahme insbesondere nicht daran gehindert, ein Gastronomielokal zu besuchen. Insofern erweist sich die Massnahme gemäss § 2 Satz 1 V Covid-19 als verhältnismässig. Im Hinblick auf die Maskentragpflicht in Gastronomiebetrieben macht der Beschwerdeführer geltend, Gesichtsmasken seien im Kampf gegen die Covid-19-Epidemie nicht wirksam. Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sowohl die Swiss National Covid-19 Science Task Force und das BAG als auch die WHO das Tragen einer Gesichtsmaske zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie als geeignet erachten (vorn E. 5.5.1). Wie bereits erwähnt, wird Covid-19 insbesondere durch Tröpfchen übertragen, die von erkrankten oder asymptomatisch infizierten Personen ausgestossen werden (E. 5.5.1). 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://scienctaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/>). 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://scienctaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/>). Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse sich im Umlauf befindliche 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 16. Dezember 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://scienctaskforce.ch/policy-brief/empfehlungen-bezueglich-der-mindestanforderungen-fuer-community-masken-und-deren-verwendung/>; Swiss National Covid-19 Science Task Force, Übersicht über verschiedene Maskentypen, ihren Aufbau, Qualitätskriterien, Verwendung, Test und Zertifizierungsmethoden, 24. September 2020, S. 1 f., zu finden über <https://scienctaskforce.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 16. Dezember 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 dürften aber dennoch (mindestens in gewissem Mass) vor Tröpfchenausscheidungen des Trägers und damit vor einer allfälligen Ansteckung geschützt sein. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die unsachgemässe Handhabung der Maske deren Wirksamkeit geradezu eliminiert oder sogar zu einer Zunahme von Infektionen führt. Nach derzeitigem Wissensstand ist deshalb davon auszugehen, dass die in § 2 Satz 2 V Covid-19 statuierte Maskentragpflicht in Gastronomiebetrieben geeignet ist, die öffentliche Gesundheit zu schützen, da dadurch die Gäste und das Servicepersonal 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. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, Gesichtsmasken führten zu einer reduzierten Sauerstoffaufnahme und könnten gesundheitsschädlich sein, ist festzuhalten, dass – mindestens bei korrekter Handhabung der Gesichtsmasken (Hände vor und nach dem Ausziehen der Maske waschen/desinfizieren, regelmässiges Wechseln der Maske etc.) – keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das Tragen einer Maske gesundheitsschädlich wäre. Nachdem die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske örtlich stark beschränkt und mit bloss leichten und vorübergehenden Unannehmlichkeiten verbunden ist, liegt lediglich ein geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit vor. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Personen, die aus besonderen, insbesondere medizinischen Gründen keine Gesichtsmaske

tragen können, von der Maskenpflicht befreit sind (§ 4 Abs. 3 [bisher Abs. 2] lit. b V Covid-19). Im Übrigen schreibt § 2 Satz 2 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 in Gastronomiebetrieben zeitlich und örtlich stark beschränkt ist, überwiegt das gesundheitspolizeiliche Interesse an der Maskentragpflicht das private Interesse, in Gastronomiebetrieben keine Gesichtsmaske tragen zu müssen. Die Massnahme gemäss § 2 Satz 2 V Covid-19 erweist sich damit als zumutbar.

E. 5.5.3

Die Einschränkungen für Veranstaltungen nach § 3 Abs. 1 V Covid-19 dienen – wie die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben nach § 2 V Covid-19 – dazu, einen Superspreader-Event zu verhindern. Auch diese Massnahme ist zur Bekämpfung von Covid-19 und damit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit geeignet. Den unterschiedlichen Gegebenheiten von Veranstaltungen wird Rechnung getragen, indem es den Veranstaltern freigestellt bleibt, ein Schutzkonzept vorzulegen (bis 30. September 2020) oder für die Einhaltung des Mindestabstands oder das Tragen von Gesichtsmasken zu sorgen (§ 3 Abs. 1 V Covid-19). Seit dem 1. Oktober 2020 fällt zwar die Möglichkeit eines Schutzkonzepts weg und seit dem 15. Oktober 2020 gilt die entsprechende Massnahme bereits für Veranstaltungen ab 30 Personen, nichtsdestotrotz bleiben Veranstaltungen bei Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m oder bei Tragen von Gesichtsmasken möglich. Die Anpassung der Personengrenze von 100 auf 30 erweist sich angesichts der seit Oktober 2020 stark angestiegenen Fallzahlen als notwendig. Eine mildere Massnahme ist nicht ersichtlich. Weshalb die Massnahme dem Beschwerdeführer nicht zumutbar sein soll, legt er nicht dar und ist aus den Akten nicht ersichtlich. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass Veranstaltungen mit dieser Massnahme weiterhin zulässig bleiben, weshalb lediglich ein geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit vorliegt. Politische oder zivilgesellschaftliche Kundgebungen sind von § 3 Abs. 1 V Covid-19 ausserdem nicht betroffen. Ihre Zulässigkeit richtet sich nach Art. 6c Covid-19-Verordnung besondere Lage (§ 3 Abs. 2 V Covid-19). Die Anpassung der Massnahme gemäss § 3 Abs. 1 V Covid-19 erweist sich als verhältnismässig.

E. 5.5.4

Die bis 23. Oktober 2020 in § 4 V Covid-19 statuierte Maskentragpflicht ist vorliegend nur insofern zu überprüfen, als mit der Ordnungsänderung vom 13. Oktober 2020 eine Maskentragpflicht für das Servicepersonal in Gastronomiebetrieben sowie bei Anlässen mit Bedienung eingeführt wurde (vgl. vorn E. 1.3). Dass der Beschwerdeführer in der Gastronomiebranche tätig und insofern von der Maskentragpflicht für das Servicepersonal selber betroffen wäre, ergibt sich aus den Akten nicht. Der Vollständigkeit halber ist die Massnahme dennoch auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Es wurde bereits dargelegt, dass das Tragen einer Maske geeignet ist, die öffentliche Gesundheit zu schützen (vorn E. 5.5.1 und 5.5.2). Das Servicepersonal in Gastronomiebetrieben oder an Anlässen mit Bedienung kommt mit einer Vielzahl von Personen in Kontakt. Damit ist nicht nur das Servicepersonal einem erhöhten Ansteckungsrisiko ausgesetzt, sondern das (allenfalls mit Covid-19 infizierte) Servicepersonal stellt für die Gäste eine Gefahr dar, da – wie der Beschwerdegegner zu Recht erwägt – das Coronavirus durch die infizierte Person von Tisch

zu Tisch übertragen werden kann. Damit ist die Maskentragpflicht gemäss § 4 Abs. 2 V Covid-19 sowohl geeignet als auch erforderlich, um die Ausbreitung der Covid-19-Epidemie zu verlangsamen oder zu verhindern. Zwar mag das Tragen einer Gesichtsmaske für das Servicepersonal unangenehm sein. Nachdem die Pflicht zum Tragen einer Maske aber mit bloss leichten und vorübergehenden Unannehmlichkeiten verbunden ist, liegt lediglich ein geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit vor. Angesichts der in § 4 Abs. 3 V Covid-19 vorgesehenen Ausnahmen von der Maskentragpflicht sowie der Tatsache, dass die Maskentragpflicht zeitlich und örtlich beschränkt ist, überwiegt das gesundheitspolizeiliche Interesse an der Maskenpflicht das Interesse des Servicepersonals, keine Gesichtsmaske tragen zu müssen. Die Massnahme gemäss § 4 Abs. 2 V Covid-19 erweist sich damit als zumutbar.

E. 5.6

Zusammengefasst beruht der Eingriff in die Grundrechte des Beschwerdeführers auf einer gesetzlichen Grundlage (E. 5.3), liegt im öffentlichen Interesse (E. 5.4) und ist verhältnismässig (E. 5.5). Insofern erweist sich der Grundrechtseingriff als rechtmässig. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Umtriebsentschädigung steht ihm angesichts seines Unterliegens nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem Beschwerdegegner ist eine Parteientschädigung schon mangels Antrag nicht zuzusprechen.

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