

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00012 vom 20. Oktober 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-10-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2021.00012

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00012 du 20 octobre 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00012 del 20 ottobre 2017

Regeste

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021 | Der Beschwerdeführer hat als Vater einer achtjährigen Tochter, welche im Kanton Zürich die öffentliche Volksschule besucht, sowie als Lernender der Sekundarstufe II ein Interesse an der Aufhebung der diese beiden Personengruppen betreffenden Bestimmungen in der angefochtenen Verordnung. Vom Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses kann abgesehen werden (E. 1.2). Die nach § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich in die Schutzkonzepte der Schulen aufzunehmenden Massnahmen finden in Art. 40 EpG eine hinreichende gesetzliche Grundlage, und die in der angefochtenen Verordnung enthaltene Verpflichtung der in § 1 Abs. 2 V Covid-19 Bildungsbereich genannten Einrichtungen, eine temporäre Maskentragpflicht auch für Primarschulkinder in ihre Schutzkonzepte aufzunehmen, stellt keine unzulässige Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen dar (E. 4.2.1). Es lässt sich sodann nicht sagen, dass mit der Anordnung der strittigen Schutzmassnahmen im Einzelfall per se ein unverhältnismässiger Grundrechtseingriff verbunden wäre (E. 4.1 und E. 4.2.2). Ein allfälliger mit der Maskentragpflicht für Lehrpersonen in § 2 Abs. 1 V Covid-19 Bildungsbereich verbundener Eingriff in das Recht der Tochter des Beschwerdeführers auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV liesse sich ebenfalls mit Art. 40 EpG auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen und mit Blick auf die mit der Maskentragpflicht verfolgten Ziele rechtfertigen (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2021.00012 Urteil der 4. Kammer vom 3. Januar 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssele (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Bildungsdirektion, Beschwerdegegner, betreffend die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021, hat sich ergeben: I. Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess am 22. September 2021 die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich (V Covid-19 Bildungsbereich, LS 818.14), welche am 29. September 2021 mit der Meldungsnummer RS-ZH03-0000000412 im Amtsblatt publiziert und per 4. Oktober 2021 in Kraft gesetzt wurde. Die Rechtsmittelfrist gegen die Verordnung wurde auf zehn Tage verkürzt und dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen. II. Am 29. September 2021 erhob A

Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich; in prozessualer Hinsicht ersuchte er zudem um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 7. Oktober 2021 beantragte die Bildungsdirektion namens des Regierungsrats die Abweisung des Rechtsmittels, soweit darauf eingetreten werden könne. Mit Präsidialverfügung vom 12. Oktober 2021 wurde A eine nicht erstreckbare Frist von fünf Tagen angesetzt, um seine Legitimation zu belegen, ansonsten darüber aufgrund der Akten entschieden würde. Dieser Aufforderung kam er mit Eingabe vom 21. Oktober 2021 nach und äusserte sich gleichzeitig zur Beschwerdeantwort vom 7. Oktober 2021. Hierzu liess sich die Bildungsdirektion namens des Regierungsrats am 2. November 2021 vernehmen. Zuvor war mit Präsidialverfügung vom 22. Oktober 2021 das Gesuch von A um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen worden. 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, LS 175.2) sowie Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) zuständige (einzige kantonale) Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da der angefochtene Beschluss Verwaltungsrecht betrifft, ist der Spruchkörper vollumfänglich aus Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammenzusetzen (§ 38a Abs. 2 VRG). Die Besetzung erfolgt gemäss dem Plenarbeschluss des Verwaltungsgerichts vom 18. Juni 2021 über dessen Konstituierung per 1. August 2021 (ABl 2021-06-25, Meldungsnummer RS-ZH04-000000055).

1.2 1.2.1 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. 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 (BGE 146 I 62 E. 2.1; zum Ganzen auch VGr, 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). 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 136 I 49 E. 2.1, 135 I 43 E. 1.4; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 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).

1.2.2 Der Beschwerdeführer ist – wie er mit Eingabe vom 18. Oktober 2021 belegt – nicht nur Vater einer achtjährigen Tochter, welche im Kanton Zürich die öffentliche Volksschule besucht, sondern auch Lernender der Sekundarstufe II. Ihm kommt daher grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung sämtlicher die Schülerinnen und Schüler bzw. Lernenden der Primar- und der Sekundarstufe II betreffenden Bestimmungen in der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021 zu. Von vornherein nicht einzutreten ist auf sein Rechtsmittel dagegen, soweit es sich gegen § 1 Abs. 3 lit. d, § 2 Abs. 2–5 sowie § 3 Abs. 3 lit. a und lit. c, Abs. 5, Abs. 6 und Abs. 8 V Covid-19

Bildungsbereich richtet, beschlagen die betreffenden Bestimmungen doch lediglich die Interessen von Primarlehrpersonen und/oder Personen, welche über einen ärztlichen Maskentragdispens verfügen, und liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Beschwerdeführer oder seine Tochter während der beschränkten Dauer der angefochtenen Verfügung eine dieser Voraussetzungen erfüllen könnte. Was die verbleibenden Bestimmungen anbelangt, ist anzumerken, dass der Regierungsrat die angefochtene Verordnung zwischenzeitlich mit Beschlüssen vom 24. November und vom 8. Dezember 2021 teilweise abgeändert hat (Regierungsratsbeschluss Nr. 1367/2021, ABI 2021-11-26, Meldungsnummer RS-ZH03-0000000436; Regierungsratsbeschluss Nr. 1486/2021; ABI 2021-12-10, Meldungsnummer RS-ZH03-0000000442) . Dabei wurden auch diverse den Beschwerdeführer bzw. seine Tochter betreffende Regelungen abgeändert oder ganz aufgehoben, sodass die Aufhebung der Verordnung in der angefochtenen Fassung für den Beschwerdeführer nur noch von eingeschränktem Nutzen wäre. Da in dem vorliegenden dynamischen Regelungsumfeld davon auszugehen ist, dass sich die aufgeworfenen grundsätzlichen Rechtsfragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen könnten, und eine rechtzeitige Überprüfung von kurzzeitig befristeten und in fortwährender Anpassung befindlichen Normen schwerlich zu bewerkstelligen ist, rechtfertigt es sich jedoch, analog zu den für die Einzelaktanfechtung entwickelten Grundsätzen (vgl. dazu Bertschi, § 21 N. 25) vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen (zum Ganzen auch VGr, 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 1.2, und 22. Oktober 2020, AN.2020.00011, E. 1.2; ferner BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 1.2 f. [zur Publikation vorgesehen]).

1.2.3 Kein schutzwürdiges Interesse hat der Beschwerdeführer im Weiteren an der (sinngemäss) beantragten Verlängerung der Beschwerdefrist, reichte er das Rechtsmittel doch innert der beanstandeten (verkürzten) Frist ein.

1.3 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde mit den vorgenannten Einschränkungen einzutreten.

2. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kann einzig die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG und hierzu Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 94 f., § 50 N. 76; vgl. auch Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (VGr, 8. Juli 2021, AN.2020.00007 und AN.2020.00008, E. 3, und 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2; Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014, S. 403 ff., 404). Nach verwaltungsgerichtlicher Praxis soll ein Aufhebungsentscheid grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht, jedoch nicht, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normenkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (vgl. zum Ganzen VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen; Kaspar Plüss, Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBl 115/2014, S. 420 ff., 422 f.; Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich etc. 2019 , S. 756 ff.). Eine mit übergeordnetem Recht konforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine mit übergeordnetem Recht konforme Interpretation beiseitegeschoben werden (BGr, 22. September 2021, 2C_369/2021, E. 2.2 mit Hinweisen).

3. 3.1 Mit der angefochtenen Verordnung (in der hier massgeblichen Fassung) werden alle öffentlichen Schulen des Kantons Zürich der obligatorischen Volksschule, alle sonstigen Schulen, an denen die obligatorische

Schulpflicht erfüllt werden kann, alle Sonderschulen, alle öffentlichen Schulen der Berufsvorbereitungsjahre, alle Schulen der Sekundarstufe II (einschliesslich Untergymnasien) sowie die Anbietenden von überbetrieblichen Kursen zur Erstellung eines Schutzkonzepts verpflichtet (§ 1 Abs. 1 V Covid-19 Bildungsbereich). Zuständig sind je nach Bildungseinrichtung die Schulpflegen bzw. die Trägerschaften der Schulen oder die Schulleitungen (§ 1 Abs. 2 V Covid-19 Bildungsbereich). Das Schutzkonzept muss nach § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich mindestens folgende Punkte enthalten: Massnahmen betreffend Hygiene, Mindestabstand, Raumluftqualität und Infrastruktur (lit. a), Umgang mit angeordneten Isolations- und Quarantänemassnahmen (lit. b), Massnahmen betreffend Schul- und Klassenanlässe der Schulen (lit. c), Pflichten der Arbeitgebenden zum Schutz der Arbeitnehmenden (lit. d), Anordnung einer befristeten Maskentragpflicht ohne Befreiungsmöglichkeit nach § 2 Abs. 2 lit. c und § 3 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich durch die zuständige Stelle gemäss Abs. 2, den schulärztlichen Dienst oder das Contact Tracing, wenn dies aufgrund des konkreten Infektionsgeschehens oder zur Verhinderung eines solchen in einzelnen Klassen oder Schulen erforderlich ist (lit. e), Bezeichnung einer für die Umsetzung des Konzepts und für den Kontakt mit den zuständigen Behörden verantwortlichen Person (lit. f). Daneben wird eine Maskentragpflicht (mit Befreiungsmöglichkeiten [§ 2 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich]) in Innenräumen für das Lehr-, Betreuungs- und Schulpersonal an allen öffentlichen Schulen der obligatorischen Volksschule, den Sonderschulen und den Schulen, an denen die obligatorische Schulpflicht erfüllt werden kann, eingeführt (§ 2 Abs. 1 V Covid-19 Bildungsbereich) sowie eine allgemeine Maskentragpflicht (mit Befreiungsmöglichkeiten [§ 3 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich]) in den Innenräumen der übrigen unter § 1 V Covid-19 Bildungsbereich genannten Einrichtungen (§ 3 V Covid-19 Bildungsbereich). § 4 V Covid-19 Bildungsbereich ermächtigt die Schulen der Sekundarstufe II schliesslich, die Teilnahme an freiwilligen Schulveranstaltungen mit Übernachtung, insbesondere Lager, vom Nachweis eines gültigen Covid-19-Impfzertifikats bzw. eines gültigen Covid-19-Genesungszertifikats abhängig zu machen.

3.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die angefochtene Verordnung gegen fundamentale Völker- und Menschenrechte verstosse. Konkret werde das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der davon betroffenen Kinder eingeschränkt, weil mit Spätfolgen infolge des Maskentragens, der unsachgemässen Durchführung von PCR-Tests sowie der Druckausübung durch Lehrpersonen sowie Mitschülerinnen und Mitschüler zu rechnen sei. Dadurch, dass ein Kind von sämtlichen Präsenzveranstaltungen ausgeschlossen werden könne, wenn man sich als Elternteil weigere, es an den wöchentlichen repetitiven Tests teilnehmen und/oder eine Maske tragen zu lassen, würden die Erziehungsberechtigten zudem in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt und liege eine strafbare Nötigung im Sinn von Art. 181 des Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) und/oder eine Drohung nach Art. 180 StGB vor. Weiter seien Art. 122, Art. 123, Art. 126 und Art. 127 StGB, die Bestimmungen zum Kindeswohl im Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210) und im Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (KRK, SR 0.107), Art. 10 Abs. 2 f. sowie Art. 11 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verletzt, namentlich, weil man Schülerinnen und Schüler seelisch und psychisch unter Druck setze bzw. nötige, eine Maske zu tragen oder sich testen bzw. impfen zu lassen, obschon Kinder nicht als besonders ansteckend gälten. Die Maskentragpflicht verstosse zudem gegen das Vermummungsverbot. Sämtliche Massnahmen gegenüber Schulkindern fänden schliesslich

keine Grundlage etwa im Volksschulgesetz und seien schon deshalb unzulässig, weil es bis heute keine validierten Tests oder ein Testverfahren gebe und damit auch kein Beweis erbracht worden sei, dass das Coronavirus überhaupt existiere. Dass er selbst als Lernender der Sekundarstufe II in schutzwürdigen Interessen betroffen werde, bringt der Beschwerdeführer dagegen nicht vor.

E. 4.1

Die nach § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich in die Schutzkonzepte der Schulen aufzunehmenden Massnahmen vermögen unter Umständen die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) der Tochter des Beschwerdeführers zu tangieren. Dies hat nach der Praxis des Verwaltungsgerichts jedenfalls für die in § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich vorgesehene temporäre Maskentragpflicht zu gelten (vgl. VGr, 8. Dezember 2021, AN.2021.00015, E. 4.1 mit Hinweisen insbesondere auf VGr, 18. Februar 2021, VB.2021.00066, E. 3.2.4.3, und 3. Dezember 2020, AN.2020.00016, E. 6.2; siehe auch BGr, 26. Juli 2021, 2C_108/2021, E. 1.8 mit Hinweis auf BGr, 8. Juli 2021, 2C_793/2020, E. 4.3; ferner BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 6.5 und E. 7.1 f. [zur Publikation vorgesehen]). Ob eine entsprechende Beschwer auch bei der Anordnung der weiteren in § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich genannten Schutzmassnahmen gegeben wäre, so namentlich der Massnahmen betreffend Hygiene, Mindestabstand, Raumluftqualität und Infrastruktur, erscheint dagegen mehr als fraglich und wird auch seitens des Beschwerdeführers nicht substantiiert geltend gemacht.

E. 4.2

Einschränkungen von Grundrechten wie der persönlichen Freiheit bedürfen nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Eine Verhältnismässigkeitsprüfung in diesem Sinn ist vorliegend aber auch insofern vorzunehmen, als die Möglichkeit einer temporären Ausdehnung der Maskentragpflicht an Bildungseinrichtungen auf minderjährige Schülerinnen und Schüler den Schutzanspruch von Art. 11 Abs. 1 BV berührt (vgl. BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 4.1 [zur Publikation vorgesehen], auch zum Folgenden). So verlangt Art. 11 Abs. 1 BV einerseits den Schutz der Gesundheit, andererseits aber auch die Förderung der schulischen Entwicklung von Kindern. In der vorliegenden Konstellation, in welcher sich das Interesse an der Vermeidung gesundheitlicher Risiken und dasjenige an einem möglichst ungestörten Schulbetrieb gegenüberstehen, geht es bei der Prüfung, ob der Anspruch nach Art. 11 Abs. 1 BV verletzt sei, daher darum, diese gegenläufigen Interessen gegeneinander abzuwägen und zu optimieren.

E. 4.2.1.1

Die Anordnung von Abstands- oder Hygienevorschriften, aber auch einer Maskentragpflicht in Schulhäusern als Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie kann sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung direkt auf Art. 40 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz [EpG, SR 818.101]) stützen (BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 3.4 – 25. Juni 2021, 2C_8/2021, E. 3.8.1 – 8. Juli 2021, 2C_793/2020, E. 5.1.3 [alle zur Publikation vorgesehen]; ferner VGr, 3. Dezember 2020, AN.2020.00013, E. 4.3.4; siehe zudem bereits Bundesrat, Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom

3. Dezember 2010, BBl 2011 311 ff., S. 392 und S. 445) . Bei Covid-19 handelt es sich – entgegen der Beschwerde – um eine übertragbare Krankheit im Sinn von Art. 3 lit. a EpG, von der aktuell eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungsgefahr sowie eine fortwährende Bedrohung für die öffentliche Gesundheit ausgeht (vgl. dazu Art. 6 Abs. 1 EpG; <https://covid19.who.int> und www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien.html [beides zuletzt besucht am 17. November 2021]). Zusätzliche Beweismassnahmen zum Beleg der potenziellen Schwere einer Erkrankung sind nicht erforderlich. Das Epidemiengesetz bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung derartiger Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen (Art. 1 f. EpG). Es enthält aus diesem Grund nicht nur zahlreiche unmittelbar anwendbare Verhaltenspflichten, sondern sieht auch Massnahmen vor (Art. 30 ff. EpG), welche die zuständigen Behörden anordnen können. So werden selbige in Art. 40 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b sowie lit. c EpG im Abschnitt "Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen" namentlich dazu ermächtigt, Massnahmen wie Schulschliessungen, Vorschriften zum Betrieb von Schulen oder Zutrittsverbote anzuordnen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Die Zuständigkeit zur Anordnung entsprechender Massnahmen liegt nach Art. 40 Abs. 1 EpG bei den Kantonen bzw. den "zuständigen kantonalen Behörden". Dies gilt auch in der besonderen Lage nach Art. 6 EpG, wie sie gegenwärtig im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie besteht (vgl. Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 20. August 2020, BBl 2020 6563 ff., S. 6569 f.). Entsprechend bestimmt die (aktuelle,) am 26. Juni 2021 in Kraft getretene Verordnung (des Bundesrats) vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage [SR 818.101.26]) in Art. 2, dass die Kantone – anderweitige Regelungen in dieser Verordnung ausgenommen – ihre Zuständigkeiten gemäss dem Epidemiengesetz behalten (Abs. 1) und insbesondere zuständig sind, "Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule und der Sekundarstufe II" zu treffen (Abs. 2). In Art. 23 Covid-19-Verordnung besondere Lage wird ausserdem explizit auf Art. 40 EpG Bezug genommen und erklärt, dass ein Kanton zusätzliche Massnahmen nach dieser Bestimmung treffen muss, wenn die epidemiologische Lage im Kanton oder in einer Region dies erfordert oder er aufgrund der epidemiologischen Lage nicht mehr die notwendigen Kapazitäten für die erforderliche Identifizierung und Benachrichtigung ansteckungsverdächtiger Personen nach Art. 33 EpG bereitstellen kann (vgl. auch [zur Vorgängerbestimmung] BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 3.6 ff. [zur Publikation vorgelesen]).

E. 4.2.1.2

Für den Vollzug des Epidemiengesetzes ist im Kanton Zürich grundsätzlich die Gesundheitsdirektion bzw. der dieser untergeordnete Kantonsärztliche Dienst zuständig (§ 54 Abs. 1 Satz 1 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG, LS 810.1]; § 1 Abs. 1 und § 15 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 19. März 1975 [LS 818.11]). Bezüglich der Verhütung übertragbarer Krankheiten in Institutionen wie Schulen, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann, bestimmt § 54b Abs. 1 lit. a GesG im Speziellen, dass jene die Pflicht trifft, Massnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten zu treffen, und der Beschwerdegegner die betreffenden Massnahmen festzulegen hat.

E. 4.2.1.3

Der Beschwerdegegner ordnet die hier beanstandeten Schutzmassnahmen in § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich allerdings nicht selbst an, sondern verpflichtet die in § 1 Abs. 1 V Covid-19 Bildungsbereich genannten Bildungseinrichtungen, bestimmte Massnahmen in ihre Schutzkonzepte aufzunehmen. Der Beschwerdegegner delegiert damit keine Rechtsetzungsbefugnisse. § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich bezieht sich vielmehr lediglich auf die (Vollzugs-)Zuständigkeit zur Anordnung von Schutzmassnahmen, welche ihre Rechtsgrundlage – wie aufgezeigt – unmittelbar in Art. 40 EpG haben. Die betreffende Bestimmung in der angefochtenen Verordnung lässt sich mithin nur so verstehen, dass der Beschwerdegegner die darin explizit genannten Massnahmen im Sinn von § 54b Abs. 1 lit. a Satz 2 GesG als (zusätzliche) Massnahmen bezeichnet, welche die nach § 54b Abs. 1 lit. a Satz 1 GesG bzw. einer anderen gesetzlichen Bestimmung zuständigen Behörden (vgl. act. 9) in Nachachtung von Art. 40 EpG im Einzelfall anordnen können (vgl. dazu BGr, 25. Juni 2021, 2C_8/2021, E. 3.6.2 [zur Publikation vorgesehen]). Im Übrigen wäre selbst die Anordnung einer befristeten Maskentragpflicht im Sinn von § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich mit Blick auf den bestimmbaren Adressatenkreis und ihren individuellen Charakter nicht als Verordnung, sondern als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. In diesem Sinn betont denn auch der Beschwerdegegner in seinen Erläuterungen zur Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich, dass es bei der in § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich geregelten Maskentragpflicht darum gehe, beim Vorliegen eines positiven Corona-Falls in einer Klasse eine Maskentragpflicht für die betreffende Klasse bis zum Vorliegen der Einzeltestresultate bzw. für die Dauer von sieben Tagen festzulegen (siehe das Musterschutzkonzept für Volksschulen des Kantons Zürich, abrufbar unter www.zh.ch > Gesundheit > Coronavirus > Schulen, Kitas & Heime > Volksschulen).

E. 4.2.1.4

Demnach finden die in § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich aufgeführten Schutzmassnahmen in Art. 40 EpG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Die in der angefochtenen Verordnung enthaltene Verpflichtung der in § 1 Abs. 1 V Covid-19 Bildungsbereich genannten Einrichtungen, selbige in ihre Schutzkonzepte aufzunehmen, stellt auch keine unzulässige Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen dar.

E. 4.2.2

Die Verhältnismässigkeit einer allfälligen Anordnung einer bestimmten Schutzmassnahme kann nur aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall beurteilt werden. Im Rahmen der hier anzustellenden Beurteilung lässt sich jedenfalls nicht sagen, dass die betrachteten Massnahmen gemäss § 1 Abs. 3 V Covid-19 Bildungsbereich per se unverhältnismässig wären:

E. 4.2.2.1

Vorschriften betreffend Hygiene, Mindestabstand und Raumluftqualität gelten gemeinhin als Minimalstandard bei der Verhütung von SARS-CoV-2-Infektionen bzw. der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie in Schulen und vergleichbaren Einrichtungen (vgl. die allgemeine Verpflichtung in Art. 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage sowie Art. 10 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage; ferner www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > So schützen wir uns]). Sie sind – sofern es sich nicht ohnehin

bloss um schulinterne Anweisungen handeln bzw. damit überhaupt ein Eingriff in geschützte Rechtspositionen verbunden sein sollte – ohne Weiteres als geeignete, erforderliche und zumutbare Mittel zur Erreichung der mit der angefochtenen Verordnung verfolgten Ziele des Gesundheitsschutzes unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung des geordneten Schulbetriebs zu qualifizieren.

E. 4.2.2.2

Was das (temporäre) Maskentragen in Innenräumen von Einrichtungen wie Schulen anbelangt, ist eine entsprechende Verpflichtung auch gegenüber Schülerinnen und Schülern nach derzeitigem Wissensstand grundsätzlich geeignet, die öffentliche Gesundheit zu schützen (vgl. BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 6.3, und 8. Juli 2021, 2C_793/2020, E. 5.3.3 [beide zur Publikation vorgesehen]; VGr, 3. Dezember 2020, AN.2020.00016, E. 6.5.2; ferner VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 5.3.3.1, und 18. Februar 2021, VB.2021.00066, E. 3.2.4.1). Zwar mag eine Infektion mit dem Coronavirus bei Kindern und Jugendlichen selbst häufig ohne Symptome verlaufen, Personen dieser Altersgruppe haben aber ausserhalb der Schule in der Regel Kontakt mit vielen weiteren (erwachsenen) Personen, sodass die (temporäre) Maskentragpflicht letztlich auch dazu beiträgt, die Weiterverbreitung des Virus in der Gesamtbevölkerung zu verhindern. Das Tragen von Masken führt sodann – gemäss aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen – selbst über längere Zeiträume bei gesunden Personen zu keinen schädlichen physiologischen Veränderungen. So betont etwa die Organisation der Kinderärztinnen und Kinderärzte in der Schweiz, pädiatrie schweiz, auf ihrer Website, dass das Tragen einer empfohlenen chirurgischen Maske oder Stoffmaske auch für Kinder medizinisch unbedenklich und gemäss internationalem Konsens ab dem Alter von zwei Jahren sicher sei (vgl. pädiatrie schweiz, Newsletter vom 17. November 2020 "COVID-19: Masken tragen. Die Haltung von pädiatrie Schweiz/Kinderärzte Schweiz zum Tragen von Masken bei Kindern und Jugendlichen", Update vom 8. Februar 2021 "COVID-19: Update zum Maskentragen. pädiatrie schweiz und Kinderärzte Schweiz unterstützen Maskentragpflicht in der Primarschule", sowie kritisch [einzig] bezüglich der Eignung eines Maskenobligatoriums in Primarschulen zur Beeinflussung des Gesamtverlaufs der Pandemie Update vom 20. September 2021 "COVID-19: Schulmassnahmen in der 4. Welle" [alles abrufbar unter www.paediatricschweiz.ch/news {zuletzt abgerufen am 24. November 2021}]; ferner BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 6.4 f.; Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt, 31. März 2021, VG.2020.7, E. 5.4 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Hinweise auf eine Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit von Jugendlichen durch die (zeitweise) Pflicht zum Tragen einer Maske fehlen ebenfalls. Soweit mit dem Maskentragen psychologische Effekte des Gefühls des Autonomieverlustes verbunden sind, gilt dies für Alternativen zum Maskentragen wie dem Ausschluss vom Präsenzunterricht oder der Quarantäne mit den damit verbundenen Freiheitsbeschränkungen jedenfalls in noch viel ausgeprägterem Mass. Falls das Tragen einer Schutzmaske aus psychischen Gründen (Angst, Panik) für ein Kind nicht möglich ist oder eine schwere Atemlimitation vorliegt, ist das betroffene Kind zudem ohnehin von der Maskentragpflicht befreit (vgl. auch Bundesamt für Gesundheit, Covid-19: Risikobewertung und Massnahmenvorschläge zur Prävention von Übertragungen in obligatorischen Schulen, Update Stand: 26. November 2021 [BAG, Update Schulen], S. 1 f. und S. 6 f.).

E. 4.2.2.3

Es kommt hinzu, dass die Geltungsdauer der gesamten angefochtenen Verordnung befristet ist, was dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ebenfalls Rechnung trägt (vgl. auch Art. 40 Abs. 3 EpG; BGr, 3. September 2021, 2C_290/2021, E. 6.5 [zur Publikation vorgesehen]; ferner BGr, 23. November 2021, 2C_183/2021, E. 7.4 [zur Publikation vorgesehen]).

E. 4.3

Daraus folgt, dass § 1 Abs. 3 (i. V. m. Abs. 1 f.) V Covid-19 Bildungsbereich einer grundrechtskonformen Auslegung und Anwendung zugänglich ist.

E. 5

Die Maskentragpflicht für Lehrpersonen in § 2 Abs. 1 V Covid-19 Bildungsbereich beschlägt möglicherweise das Recht der Tochter des Beschwerdeführers auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV, indem sie das Gesicht der sie unterrichtenden Lehrpersonen nicht richtig sehen und diese allenfalls schlechter verstehen kann. Wenn eine Beeinträchtigung vorliegen sollte, wäre sie aber nur von geringem Gewicht. Auch ein allfälliger Eingriff in das Recht auf Grundschulunterricht liesse sich sodann mit Art. 40 EpG auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen und mit Blick auf die mit der Maskentragpflicht für Lehrpersonen verfolgten Ziele rechtfertigen. Dabei gilt es namentlich zu beachten, dass bei Lehrpersonen, welche im Unterricht keine Maske tragen und kein gültiges Covid-19-Impf- oder -Genesungszertifikat vorweisen können, die Gefahr besteht, dass sie sich regelmässig in Kontaktquarantäne gemäss Art. 7 Covid-19-Verordnung besondere Lage begeben müssen, wodurch der geordnete Schulbetrieb und damit das Recht auf Grundschulunterricht der Schülerinnen und Schüler ungleich stärker beeinträchtigt wird als durch die Maskentragpflicht (mit Befreiungsmöglichkeiten) für die sie unterrichtenden Lehrpersonen (vgl. zum Ganzen VGr, 8. Dezember 2021, AN.2021.00015, E. 5 ; www.zh.ch > Gesundheit > Coronavirus Tests in Betrieben und Schulen > Testen in Schulen; s. auch BAG, Update Schulen, S. 2). In Fällen, in denen das Tragen einer Maske den Unterricht wesentlich erschwert, gilt zudem von vornherein keine Maskentragpflicht (vgl. § 2 Abs. 2 V Covid-19 Bildungsbereich). Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich die Lehrpersonen der Primarstufe gestützt auf § 2 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich (in der hier massgeblichen Fassung) mit Vorweis eines gültigen Covid-19-Impfzertifikats, eines Covid-19-Genesungszertifikats oder der Teilnahme am – unstrittig auch von der Schule der Tochter des Beschwerdeführers angebotenen – wöchentlichen repetitiven Testen von der Maskentragpflicht befreien können, womit die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung ohnehin nur gering ist.

E. 6

Entgegen dem Beschwerdeführer bewirkt die angefochtene Verordnung auch keine Diskriminierung von Kindern der Primarstufe, welche sich weigern, am freiwilligen repetitiven Testen in ihrer Schule teilzunehmen, ist die Möglichkeit, sich mittels Teilnahme am repetitiven Testen von der Maskentragpflicht zu befreien, doch im Anwendungsbereich von § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich ausdrücklich ausgeschlossen.

E. 7

Nachdem – wie dargelegt – aktuell keine wissenschaftlichen Erkenntnisse dafür vorliegen, wonach das Tragen von (Hygiene-)Masken Kinder in ihrer physischen oder psychischen Gesundheit beeinträchtigte, würde eine (befristete) Maskentragpflicht schliesslich auch nicht in das Recht auf Leben der betroffenen Kinder eingreifen oder den Tatbestand von Art. 122, Art. 123, Art. 126 oder Art. 127 StGB erfüllen. Mit der angefochtenen

Verordnung wird darüber hinaus weder eine Impf- noch eine Testpflicht eingeführt, weshalb auch die Rügen des Beschwerdeführers, es liege eine strafbare Nötigung oder Drohung vor, von vornherein ins Leere laufen. Ein generelles oder auch ein speziell für Schulen geltendes "Vermummungsverbot" existiert im Kanton Zürich nicht, und das Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts in Art. 10a BV wurde noch nicht umgesetzt; der erläuternde Bericht zur geplanten Umsetzung des Verbots sieht ausserdem ausdrücklich vor, dass Gesichtsverhüllungen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit nicht strafbar sein sollen (vgl. Bundesamt für Justiz, Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung [Art. 10a BV]: Änderung des Strafgesetzbuches. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, 20. Oktober 2017, S. 17; siehe auch Art. 10a Abs. 3 BV). Den vom Beschwerdeführer angerufenen Bestimmungen zur Wahrung des Kindeswohls (insbesondere Art. 3 Abs. 1 KRK) wurde wiederum mit Art. 11 Abs. 1 BV Verfassungsrang verliehen, sodass auf die vorstehenden Ausführungen hierzu verwiesen werden kann.

E. 8.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8.2

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

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