

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00013 vom 3. Januar 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-01-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2021.00013

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00013 du 3 janvier 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00013 del 3 gennaio 2022

Regeste

Verordnung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September (V Covid-19 Bildungsbereich) | Die Beschwerdeführenden haben als Eltern zweier Kinder, welche im Kanton Zürich eine 5. bzw. 6. Klasse der Primarstufe besuchen, ein Interesse an der Aufhebung der diese 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; 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 Kinder der Beschwerdeführenden 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). Entgegen der Beschwerde bewirkt die Möglichkeit der Anordnung einer temporären Maskentragpflicht keine Diskriminierung von Kindern, die nicht am freiwilligen repetitiven Testen teilnehmen (E. 6). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2021.00013 Urteil der 4. Kammer vom 3. Januar 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen 1. A, 2. B, Beschwerdeführende, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Bildungsdirektion, Beschwerdegegner, betreffend die Verordnung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September (V Covid-19 Bildungsbereich), 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), 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 2. Oktober 2021 reichten A und B Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein und beantragten die Aufhebung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich; in prozessualer Hinsicht ersuchten die Genannten zudem um Wiederherstellung sowohl der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde als auch der "üblichen Beschwerdefrist". Mit Präsidialverfügung vom 13. Oktober 2021 wurde das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen und auf jenes betreffend die Verlängerung bzw. Wiederherstellung der Beschwerdefrist – infolge Beschwerdeerhebung innert verkürzter Frist – nicht eingetreten; A und B wurde zudem eine nicht erstreckbare Frist von fünf Tagen angesetzt, um ihre Legitimation zu belegen. Mit Beschwerdeantwort vom 12. Oktober 2021 hatte die Bildungsdirektion namens des Regierungsrats die Abweisung des Rechtsmittels beantragt, soweit darauf eingetreten werden könne. A und B reichten am 18. Oktober 2021 zum Nachweis ihrer Legitimation eine Schulbestätigung ihrer beiden Kinder (geboren 2009 und 2010) ein und liessen sich am 22. Oktober 2021 zur Beschwerdeantwort vernehmen. Hierzu äusserte sich die Bildungsdirektion namens des Regierungsrats am 2. November 2021. 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 zusammensetzen (§ 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-ZH04-0000000055).

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 Die Beschwerdeführenden sind – wie sie mit Eingabe vom 18. Oktober 2021 belegen – Eltern zweier Kinder, welche eine 5. bzw. 6. Klasse der Primarstufe im Kanton Zürich besuchen. Ihnen kommt daher grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der Schülerinnen und Schüler dieser Schulstufe betreffenden Bestimmungen in der Verordnung

über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021 zu (§§ 1 f. Covid-19 Bildungsbereich). Dagegen ist angesichts der beschränkten Dauer der angefochtenen Verordnung auf ihr Rechtsmittel nicht einzutreten, soweit es sich gegen §§ 3 f. Covid-19 Bildungsbereich richtet, welche nur für die Schulen der Sekundarstufe II gelten. Gleiches gilt insofern, als die Beschwerdeführenden die Aufhebung von § 1 Abs. 3 lit. d und § 2 Abs. 2–5 Covid-19 Bildungsbereich verlangen, beschlagen die betreffenden Bestimmungen doch lediglich die Interessen von Lehrpersonen. 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 die Beschwerdeführenden bzw. ihre beiden Kinder betreffende Regelungen abgeändert, sodass die Aufhebung der Verordnung in der angefochtenen Fassung für sie 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 vorliegend jedoch, analog zu den für die Einzelakthanfechtung 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]). 1.3 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde mit den genannten 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, ZBI 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, ZBI 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 Maskenpflicht (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 Maskenpflicht (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 Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, dass die Schulleitungen der Volksschulen damit überfordert seien, ein Schutzkonzept zu erstellen. Nachdem in der Primarschule kaum Ausfälle wegen SARS-CoV-2 zu verzeichnen seien und das Virus für Kinder und Jugendliche ungefährlich sei, seien die zu treffenden bzw. getroffenen Massnahmen zudem auch als unverhältnismässig einzustufen, zumal das Tragen von Masken das erworbene Immunsystem von Kindern beeinträchtige und sich negativ auf ihre physische und psychische Gesundheit auswirke. Auch werde "[d]er Datenschutz" durch die getroffenen Massnahmen "mehrheitlich" verletzt, indem Gesundheitsdaten diversen Instanzen offengelegt würden, und würden Kinder, welche sich in der Schule nicht testen lassen wollten und sich auch nicht "freitesten" könnten, aufgrund der Maskentragpflicht diskriminiert.

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 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) der beiden Kinder des Beschwerdeführenden zu tangieren. Dies hat nach der Praxis des Verwaltungsgerichts jedenfalls für die in § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich vorgesehene 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 der Beschwerdeführenden 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) . Das Epidemiengesetz bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten wie Covid-19 (vgl. dazu <https://covid19.who.int> und www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien.html [beides zuletzt besucht am 16. Dezember 2021]) 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 vorgesehen]) .

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 [VV EpiG, 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 bestimmbareren 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 einzig darum gehe, beim Vorliegen eines positiven 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 keine unzulässige Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen dar. Entgegen der Beschwerde erscheint es dabei durchaus sinnvoll, dass die betroffenen Bildungseinrichtungen selber mit der Erstellung der Schutzkonzepte betraut werden, weil sie so – in gewissem Rahmen – auch den spezifischen örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen können. Die in die Schutzkonzepte aufzunehmenden wesentlichen Punkte und vor allem die im Minimum vorzusehenden Schutzmassnahmen werden den verantwortlichen Stellen nach § 1 Abs. 2 V Covid-19 Bildungsbereich ausserdem mit der angefochtenen Verordnung vorgegeben, und das Volksschulamt stellt ihnen auf seiner Website zusätzlich eine detaillierte Vorlage für ein Schutzkonzept bereit (vgl. www.zh.ch > Gesundheit > Coronavirus > Schulen, Kitas & Heime > Volksschulen [zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021]). Darüber hinaus gilt es die Vorgaben des Bundes zu den Abstands- und Hygienemassnahmen (Art. 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage in Verbindung mit www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > So schützen wir uns) zu beachten.

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 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 Verpflichtung in Art. 4 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

(weitestgehender) 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 auch dazu beiträgt, die Weiterverbreitung des Virus in der Gesamtbevölkerung zu verhindern. Vor allem aber wirkt sich die besagte Massnahme – bei hohen Fallzahlen – positiv auf den Schulbetrieb aus, indem sie zur Folge hat, dass sich weniger Lehrpersonen und Kinder infolge einer SARS-CoV-2- Infektion in Isolation begeben müssen und dass gegenüber weniger Personen (Lehrpersonen oder Kinder), welche selber nicht positiv auf das Virus getestet wurden, eine Kontaktquarantäne nach Art. 7 Covid-19-Verordnung besondere Lage angeordnet werden muss (Bildungsdirektion, Elterninformation Quarantänemassnahmen Kindergarten und Primarschulen, gültig ab 16. September 2021, abrufbar unter www.zh.ch > Gesundheit > Coronavirus > Schulen, Kitas & Heime > Volksschulen [zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2021]; ferner 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.). 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). Da die Maskentragpflicht gemäss § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich immer nur befristet angeordnet werden kann, hat das Immunsystem der betroffenen Schülerinnen und Schüler überdies nicht nur ausserhalb, sondern auch in der Schule immer noch genügend Kontakt mit Viren, sodass die Angst der Beschwerdeführenden, die Immunabwehr ihrer Kinder könnte träge werden, unbegründet erscheint. Selbst bei einem permanenten Maskentragen in der Schule und zu Hause während mehrerer Wochen würde sich das von den Beschwerdeführenden angesprochene Auffrischen der in den ersten Lebensjahren

erworbenen Grundimmunität ihrer Kinder im Übrigen nur etwas nach hinten verschieben, bis wieder mehr (ungeschützte) Kontakte stattfinden. 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 (vgl. auch BAG, Update Schulen, S. 2). Falls das Tragen einer Schutzmaske aus psychischen Gründen (Angst, Panik) für eine Schülerin bzw. ein Schüler nicht möglich ist oder eine schwere Atemlimitation vorliegt, ist das betroffene Kind schliesslich ohnehin von der Maskentragpflicht befreit.

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 – offenbar auch von der Schule bzw. den Schulen der Kinder der Beschwerdeführenden angebotenen – wöchentlichen repetitiven Testen von der Maskentragpflicht befreien können, womit die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung ohnehin nur gering ist.

E. 6

Entgegen den Beschwerdeführenden bewirkt die Möglichkeit der Anordnung einer temporären Maskentragpflicht gemäss § 1 Abs. 3 lit. e V Covid-19 Bildungsbereich 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 ohnehin ausdrücklich ausgeschlossen. Weder das (freiwillige) repetitive Testen der Schülerinnen und Schüler auf der Primarstufe noch die dort geltenden Quarantänemassnahmen bilden sodann Gegenstand der hier zu behandelnden Verordnungsbestimmungen (vgl. einzig § 1 Abs. 3 lit. b V Covid-19 Bildungsbereich), weshalb die damit zusammenhängenden Rügen der Beschwerdeführenden von vornherein ins Leere laufen. Gleiches gilt bezüglich ihres Vorwurfs, die Gesundheitsdaten ihrer Kinder würden diversen Instanzen offengelegt, schaffen die §§ 1 f. V Covid-19 Bildungsbereich doch keine Grundlage für die Erhebung und Bearbeitung von Gesundheitsdaten von Schülerinnen und Schülern. Lediglich der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass sich die Anordnung einer Quarantäne bei Schülerinnen und Schülern durch den Kantonsärztlichen Dienst grundsätzlich direkt auf Art. 35 EpG und Art. 7 ff. Covid-19-Verordnung besondere Lage zu stützen vermag und die Anordnung einer Ausbruchstestung auf Art. 36 EpG. Mit dem Angebot des freiwilligen repetitiven Testens in Schulen wiederum macht die Gesundheitsdirektion von der Möglichkeit in Art. 7 Abs. 6 Covid-19-Verordnung besondere Lage Gebrauch, unter bestimmten Voraussetzungen Quarantäneerleichterungen für bestimmte Personenkategorien vorzusehen (keine Klassenquarantäne, Schul-Quarantäne-Erleichterungen [BAG, Update Schulen, S. 2 ff.; Eidgenössisches Departement des Innern, Erläuterungen zur Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie, Stand: 10. Dezember 2021, S. 10 f.]).

E. 7.1

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

E. 7.2

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG).

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