

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00696 vom 22. Juli 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-07-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00696](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00696)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00696 du 22 juillet 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00696 del 22 luglio 2021

## Regeste

RRB-Nr. 1005/2021 vom 11. September 2021 betreffend Coronavirus, Anordnungen für das Personal der Direktionen und der Staatskanzlei | Die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske in den Innenräumen der kantonalen Verwaltung schränkt das Recht der Beschwerdeführerin auf persönliche Freiheit ein (E. 2.2). Die Anordnung einer Maskentragpflicht für die Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, liegt im öffentlichen Interesse und ist auch durch den Schutz des Rechts aller Mitarbeitenden auf körperliche Unversehrtheit gerechtfertigt. Die Anordnung einer Maskentragpflicht ist zudem geeignet und erforderlich, um das Recht auf körperliche Unversehrtheit aller Angestellten der kantonalen Verwaltung zu sichern und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die mit der Maskentragpflicht verbundene Einschränkung des Rechts auf persönliche Freiheit wiegt nicht schwer, weshalb sich die Maskentragpflicht schliesslich auch als zumutbar erweist (E. 2.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2021.00696 Urteil der 4. Kammer vom 5. Januar 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Finanzdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend RRB Nr. 1005/2021 vom 11. September 2021 betreffend Coronavirus, Anordnungen für das Personal der Direktionen und der Staatskanzlei, hat sich ergeben: I. Am 11. September 2021 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, dass für die Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei ab 16. September 2021 eine Maskentragpflicht in Innenräumen gilt (RRB Nr. 1005/2021). Grundsätzlich ausgenommen von diesem Beschluss sind Angestellte in Tätigkeitsbereichen, bei denen bereits differenzierte Schutzmassnahmen bestehen und auf die Situation angepasste separate Regelungen getroffen werden. Die Maskentragpflicht gilt nicht bei Tätigkeiten, bei denen aus Sicherheitsgründen oder wegen der Art der Tätigkeit keine Maske getragen werden darf, in abgetrennten Räumen mit nur einem Arbeitsplatz und für Angestellte, die – insbesondere aus medizinischen Gründen – keine Masken tragen dürfen. In den Erwägungen des Beschlusses sah der Regierungsrat vor, dass sich Angestellte, die über ein gültiges Covid-19-Zertifikat verfügen bzw. im Rahmen eines Testkonzepts regelmässig getestet werden, von der Maskentragpflicht dispensieren lassen können (vgl. VGr, 5. Januar 2022, AN.2021.00018). II. Am 4. Oktober 2021 erhob A Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte unter anderem Folgendes: "[...] 3.

Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 11. September 2021 betreffend Coronavirus, Anordnungen für das Personal der Direktionen und der Staatskanzlei (RRB NR. 1005/2021) sei aufzuheben. 4. Eventualiter, falls das Urteil im vorliegenden Verfahren erst zu einem Zeitpunkt ergeht, in welchem der angefochtene Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 11. September 2021 betreffend Coronavirus, Anordnungen für das Personal der Direktionen und der Staatskanzlei (RRB NR. 1005/2021) nicht mehr in Kraft ist, sei festzustellen, dass der Beschluss rechtswidrig ist. 5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners." In prozessualer Hinsicht beantragte sie, dem Beschluss sei vorläufig, für die Dauer des Verfahrens, die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Mit Präsidialverfügung vom 6. Oktober 2021 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat. Mit Beschwerdeantwort vom 1. November 2021 beantragte der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde. A bzw. der Regierungsrat hielten mit Eingaben vom 15. November 2021 bzw. 24. November 2021 an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 1.1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Anordnungen des Regierungsrats auf dem Gebiet des Personalrechts nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. 1.1.2 Vorliegend ist umstritten, ob der Regierungsratsbeschluss vom 11. September 2021 eine Anordnung im Sinn von § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG darstellt. Der Beschwerdegegner bringt diesbezüglich vor, der Beschluss vom 11. September 2021 sei als Dienstbefehl und nicht als anfechtbare Verfügung zu qualifizieren, weshalb nicht auf die Beschwerde einzutreten sei. 1.1.3 Indem der Beschwerdegegner für alle Angestellten der kantonalen Direktionen und der Staatskanzlei eine Maskentragpflicht in Innenräumen anordnete, auferlegte er hoheitlich und in verbindlicher sowie erzwingbarer Weise einer Vielzahl individuell nicht bestimmter Adressaten eine konkrete verwaltungsrechtliche Pflicht. Diese (Maskentrag-)Pflicht hat keinen direkten Zusammenhang mit der Arbeitsausführung der Angestellten der kantonalen Verwaltung, weshalb ihre Wirkung über das eigentliche Anstellungsverhältnis hinausgeht. Dementsprechend ist der Regierungsratsbeschluss vom 11. September 2021 als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Damit liegt ein zulässiges Anfechtungsobjekt vor. 1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Das geltend gemachte Interesse muss grundsätzlich aktuell sein, was bedeutet, dass es sowohl im Zeitpunkt der Rechtsmittelerhebung als auch im Zeitpunkt des Entscheids vorliegen muss (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 21 N. 24). Vom Erfordernis des aktuellen Interesses kann abgesehen werden, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten (BGE 137 I 23 E. 1.3.1). Die Beschwerdeführerin arbeitet für die kantonale Verwaltung. Folglich ist sie durch den Beschluss des Beschwerdegegners vom 11. September 2021 berührt. Die durch den Beschwerdegegner für alle Angestellten der kantonalen Verwaltung angeordnete Maskentragpflicht wurde aufgrund der bundesrätlichen Änderung der Verordnung 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) vom 3. Dezember 2021, mit welcher der Bundesrat für alle Büorinnenräume, in denen sich mehr als eine Person aufhält, grundsätzlich eine Maskentragpflicht anordnete (Art. 25 Abs. 1 bis Covid-19-Verordnung besondere Lage; AS 2021 813, S. 5), jedoch übersteuert. Die

Verordnungsänderung trat am 6. Dezember 2021 in Kraft und gilt bis am 24. Januar 2022 (AS 2021 813, S. 8). Im vorliegenden dynamischen Regelungsumfeld könnten sich die vorliegend aufgeworfenen Rechtsfragen – sollte der Bund auf eine gesamtschweizerische Normierung dereinst wieder verzichten – jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen, weshalb die Beschwerdeführerin trotz fehlendem aktuellem Interesse zur Beschwerdeerhebung legitimiert ist.

1.3 Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die durch den Beschwerdegegner angeordnete Maskentragpflicht in den Innenräumen der kantonalen Verwaltung verletze ihr Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Dies ist im Folgenden zu prüfen.

2.2 Gemäss Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Darüber hinaus schützt Art. 10 Abs. 2 BV auch das Recht auf Selbstbestimmung und auf individuelle Lebensgestaltung sowie den Schutz der elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung (BGE 138 IV 13 E. 7.1, auch zum Folgenden). Das Grundrecht enthält jedoch keine allgemeine Handlungsfreiheit, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen kann. Das Recht auf persönliche Freiheit beinhaltet auch die Freiheit, auf das Tragen einer Gesichtsmaske verzichten zu dürfen (vgl. VGr, 8. Dezember 2021, AN.2021.00015, E. 4.1 mit Hinweisen). Folglich ist der Schutzbereich von Art. 10 Abs. 2 BV berührt und schränkt die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske im Büro das Recht der Beschwerdeführerin auf persönliche Freiheit ein. Aufgrund des auf die Büroräume des Beschwerdegegners beschränkten Anwendungsbereichs und des Umstands, dass den Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei nicht vorgeschrieben wird, wie sie sich zu kleiden haben, sondern nur, dass sie zusätzlich eine Maske tragen müssen, schränkt die Maskentragpflicht die Angestellten der kantonalen Verwaltung in ihrer individuellen Lebensgestaltung jedoch nicht in schwerer Weise ein. Dazu kommt, dass die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske im Büro weder elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung der Beschwerdeführerin noch ihre körperliche Unversehrtheit einschränkt. Insgesamt handelt es sich deshalb um eine nicht schwere Einschränkung der persönlichen Freiheit.

2.3 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Abs. 4).

2.3.1 Der Kerngehalt der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV ist von der für alle Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei angeordnete Maskentragpflicht nicht betroffen (vgl. BGE 109 Ia 273 E. 7; Regina Kiener et al., Grundrechte, 3. A., Bern 2018, § 12 N. 57 ff.).

2.3.2 Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV bedürfen schwerwiegende Einschränkungen einer Regelung in einem formellen Gesetz. Bei einer leichten Einschränkung genügt ein Gesetz im materiellen Sinn (BGE 144 I 126 E. 5.1; BGr, 25. Juni 2021, 2C\_8/2021, E. 3.1.2 [zur Publikation vorgesehen]). Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 lit. b des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) kann der Beschwerdegegner eine Maskentragpflicht für die kantonalen Angestellten anordnen (vgl. VGr, 8. Dezember 2021, AN.2021.00015, E. 4.2.1.1; BGr, 25. Juni 2021, 2C\_8/2021, E. 3.8.1). Zudem haben die Arbeitgeber nach Art. 25 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage (in der Fassung vom 23. Juni 2021; vgl. AS 2021 379, S. 12) Massnahmen gemäss dem STOP-Prinzip (Substitution, technische Massnahmen, organisatorische

Massnahmen, persönliche Schutzausrüstung) zu treffen, namentlich die Möglichkeit von Homeoffice, die physische Trennung, getrennte Teams, regelmässiges Lüften oder das Tragen von Gesichtsmasken. Diese bundesrätliche Verordnung stützt sich auf Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG und hat damit eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Dazu kommt, dass der Beschwerdegegner nach Art. 39 Abs. 1 und 2 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) auf die Gesundheit der Angestellten gebührend Rücksicht zu nehmen und die zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität erforderlichen Massnahmen zu treffen hat. Auch wenn es sich dabei um eine relativ unbestimmte Norm handelt, ermächtigt (bzw. verpflichtet) sie den Beschwerdegegner in der gegenwärtigen Situation grundsätzlich ebenfalls zur Anordnung einer Maskentragpflicht für die Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei. Damit liegt eine hinreichende gesetzliche Grundlage vor.

2.3.3 Massnahmen – wie zum Beispiel eine Maskentragpflicht in Innenräumen –, die bezwecken, die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie zu verhüten und zu bekämpfen, liegen nach der Rechtsprechung im öffentlichen Interesse. Das Ziel dieser Massnahmen ist es, Infektionen und damit Hospitalisierungen sowie Todesfälle zu verhindern (BGr, 8. Juli 2021, 2C\_793/2020, E. 5.2 [zur Publikation vorgesehen]; vgl. BGr, 8. Juli 2021, 2C\_941/2020, E. 3.3.1 [zur Publikation vorgesehen]). Vorliegend besteht zudem ein grosses öffentliches Interesse daran, Infektionsherde in der kantonalen Verwaltung zu verhindern, damit die Funktionsfähigkeit der Verwaltung jederzeit sichergestellt ist. Schliesslich wird mit der Anordnung einer Maskentragpflicht für die Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei auch das Recht aller Mitarbeitenden auf körperliche Unversehrtheit geschützt, worin ebenfalls ein rechtfertigendes Interesse zu sehen ist.

2.3.4 Massnahmen sind verhältnismässig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich sind und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar erweisen; erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation (BGE 143 I 147 E. 3.1 mit Hinweisen; BGr, 23. November 2021, 2C\_183/2021, E. 5 [zur Publikation vorgesehen]).

2.3.4.1 Nach derzeitigem Wissensstand ist davon auszugehen, dass eine Maskentragpflicht geeignet ist, die Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu schützen (vgl. VGr, 16. Dezember 2021, AN.2021.00010, E. 4.2.3.1 mit Hinweisen).

2.3.4.2 Der Beschwerdegegner ist grund- und personalrechtlich gehalten, das Recht auf körperliche Unversehrtheit aller Angestellten der kantonalen Verwaltung zu sichern bzw. ihre Gesundheit zu schützen. Darüber hinaus hat er auch die Funktionsfähigkeit der kantonalen Verwaltung sicherzustellen. Angesichts der seit Anfang August stark steigenden Fallzahlen und mit Blick auf die kommende kalte Jahreszeit sowie die zunehmende Verbreitung der besonders ansteckenden sogenannten Deltavariante (B.1.617.2) des Coronavirus (SARS-CoV-2) durfte der Beschwerdegegner im Beschlusszeitpunkt davon ausgehen, dass eine Maskentragpflicht für die Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei erforderlich ist, um die erwähnten Ziele zu erreichen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass er bereits in seinem Beschluss vom 11. September 2021 ankündigte, für geimpfte, genesene und getestete Mitarbeitenden Dispensationen von der Maskentragpflicht zu erlauben, und weitere Ausnahmen von der Maskentragpflicht vorsah (z. B. medizinische Gründe, Einzelbüro), womit der Beschwerdegegner den Anwendungsbereich der angeordneten Maskentragpflicht zielgerichtet einschränkte. Weniger einschränkende Massnahmen wie Hygienemassnahmen, Abstand-Halten und Lüften vermöchten die angestrebten rechtmässigen Ziele nicht zu erreichen. Schliesslich

war der Beschwerdegegner auch berechtigt, eine Maskentragpflicht für die gesamte kantonale Verwaltung anzuordnen, um die Wirksamkeit der angeordneten Massnahme zu gewährleisten. 2.3.4.3 Auch wenn das Tragen von Gesichtsmasken als unangenehm und belastend empfunden werden kann, wiegt die mit der Maskentragpflicht verbundene Einschränkung des Rechts auf persönliche Freiheit der Beschwerdeführerin bzw. aller anderen Angestellten der Direktionen und der Staatskanzlei nicht schwer (vgl. E. 2.2). Das öffentliche Interesse an der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie am Schutz der Gesundheit der Angestellten sind als hoch zu gewichten, weshalb sich die Maskentragpflicht als zumutbar erweist. 2.4 Nach dem Gesagten ist die durch die Anordnung der Maskentragpflicht eingetretene Einschränkung des Rechts der Beschwerdeführerin auf persönliche Freiheit nach Art. 36 BV gerechtfertigt. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. 3. Mangels Streitwert sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 3 VRG; vgl. VGr, 22. Juli 2021, VB.2020.00607, E. 5 mit Hinweisen). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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