

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00501 vom 26. Januar 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-01-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00501](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00501)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00501 du 26 janvier 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00501 del 26 gennaio 2021

## Regeste

Quarantäne (Covid-19) | [Nachdem zwei Mitschüler der damals elfjährigen Beschwerdeführerin positiv auf das Coronavirus getestet worden waren, teilte ihr der Absender [contacttracing@gd.zh.ch](mailto:contacttracing@gd.zh.ch) mit E-Mail vom 26. Januar 2021 mit, dass sie sich bis und mit 31. Januar 2021 in Quarantäne begeben müsse.] Bei dem E-Mail vom 26. Januar 2021 handelt es sich von den Strukturmerkmalen her um eine Verfügung (E. 3.2). Die Mailnachricht bzw. die Anordnung einer Quarantäne darin ging von der zuständigen Instanz aus, weil sie im Ergebnis dem Kantonsärztlichen Dienst zugerechnet werden kann; entgegen der Beschwerde hat keine Übertragung von Verwaltungsaufgaben durch die Gesundheitsdirektion bzw. den Kantonsärztlichen Dienst an ein privates Unternehmen stattgefunden (E. 3.4 f.). Auch die diversen Eröffnungsmängel führen sodann nicht zur Nichtigkeit der Mailnachricht; allerdings erwies es sich angesichts der Dringlichkeit bei einer solchen Angelegenheit als überlang, dass der Kantonsärztliche Dienst dem Begehren der Beschwerdeführerin um Erlass einer anfechtbaren (förmlichen) Verfügung erst am 22. Februar 2021 und damit weit nach Ablauf der Quarantänefrist nachkam (E. 3.6). Der Rechtsverzögerung gilt es bei der Nebenfolgenregelung Rechnung zu tragen (E. 3.7). Die Voraussetzungen für eine Quarantäneanordnung nach Art. 35 EpG und für den damit verbundenen Grundrechtseingriff waren hier im massgeblichen Zeitpunkt gegeben (E. 4). Abweisung der Beschwerde im Sinn der Erwägungen.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2022.00501 Urteil der 3. Kammer vom 9. Februar 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, gesetzlich vertreten durch B und C, diese vertreten durch RA C und RA D, Beschwerdeführerin, gegen Amt für Gesundheit, Beschwerdegegner, betreffend Quarantäne (Covid-19), hat sich ergeben: I. Die damals elfjährige A besuchte im Schuljahr 2020/2021 eine 6. Klasse im Schulhaus F in G. Am 22. bzw. 23. Januar 2021 wurden zwei Mitschüler von A positiv auf SARS-CoV-2 getestet, worauf ihr der Absender [contacttracing@gd.zh.ch](mailto:contacttracing@gd.zh.ch) am 26. Januar 2021 eine E-Mail mit dem Betreff "QUARANTÄNE-Anordnung und -Bestätigung des Kantonsärztlichen Dienstes des Kantons Zürich für nahe Kontaktpersonen und indirekte nahe Kontaktpersonen einer auf COVID-19 positiv getesteten Person" zustellte, wonach "das Contact Tracing des Kantons Zürich, das im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich handelt, bestätigt", dass sie sich sofort in Quarantäne begeben müsse oder bereits in Quarantäne gewesen sei; die Quarantäne dauere bis und mit 31. Januar 2021. Mit E-Mail vom 29. Januar 2021 antwortete der Vater von A,

C, auf das vorgenannte Schreiben und bat das Contact Tracing "um Zustellung einer schriftlichen Verfügung, welche den verwaltungsrechtlichen Erfordernissen hinsichtlich Form und Inhalt vollumfänglich nachkommt". Hierauf bzw. auf weiteres Nachhaken von C hin stellte die Kantonsärztin des Kantons Zürich mit Verfügung vom 22. Februar 2021 fest, "dass A als Kontaktperson von zwei Indexfällen (an COVID erkrankte Personen) mit Anordnung vom 26. Januar 2021 (teils rückwirkend) per 22. Januar 2021 bis zum 31. Januar 2021 der häuslichen Quarantäne unterstellt wurde". II. Dagegen liess A am 25. März 2021 Rekurs bei der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich erheben, welche das Rechtsmittel mit Verfügung vom 8. Juli 2022 abwies (Dispositivziffer I), die Kosten des Rekursverfahrens A auferlegte (Dispositivziffer II) und ihr in Dispositivziffer III keine Parteientschädigung ausrichtete. III. Am 31. August 2022 gelangte A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolgen seien der Rekursentscheid vom 8. Juli 2022 und die Feststellungsverfügung der Kantonsärztin vom 22. Februar 2021 vollumfänglich aufzuheben, eventualiter sei das Verfahren zu neuer Entscheidung an die Gesundheitsdirektion zurückzuweisen. Die Gesundheitsdirektion beantragte am 9. September 2022, dass die Beschwerde abzuweisen sei, soweit darauf einzutreten sei, und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. Das Amt für Gesundheit (vormals: Kantonsärztlicher Dienst) verzichtete stillschweigend auf Beschwerdebeantwortung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Zum Entscheid berufen ist die Kammer (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 VRG). 1.2 Zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist legitimiert, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Das Rechtsschutzinteresse muss dabei aktuell sein, das heisst sowohl im Zeitpunkt der Rechtsmittelerhebung als auch des Entscheids vorliegen (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 24). Die streitgegenständliche Quarantäne ist längst vorüber, womit das Interesse der Beschwerdeführerin an der Überprüfung der Massnahme nicht mehr aktuell ist. Vom Eintretenserfordernis des aktuellen Interesses kann allerdings abgesehen werden, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 142 I 135 E. 1.3.1; BGr, 23. November 2021, 2C\_183/2021, E. 1.2 [in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägung]). Diese Voraussetzungen sind hier gegeben, gilt es im vorliegenden Verfahren doch insbesondere der – vom Verwaltungsgericht noch nicht geklärten – Frage nachzugehen, welche Instanz im Kanton Zürich zum Erlass von epidemienrechtlichen Quarantäneanordnungen zuständig ist. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. BGr, 21. Februar 2022, 2C\_115/2021, E. 1.3.3). 2. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in prozessualer Hinsicht (sinngemäss) vor, ihren Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verletzt zu haben, indem sie ihren Einwand nicht behandelt habe, wonach nirgends in den Akten belegt sei, dass die beiden fraglichen und angeblich positiv getesteten Kinder engen Kontakt zu ihr gehabt hätten. Dem lässt sich nicht folgen. So setzte sich die Vorinstanz einlässlich mit dem betreffenden Vorbringen der Beschwerdeführerin auseinander und kam sie insofern ihrer

Begründungspflicht nach. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin mit den massgeblichen Erwägungen im Rekursentscheid dazu – das heisst konkret zur Frage, ob bei ihr infolge des Kontakts zu zwei Indexpersonen ein Ansteckungsverdacht bejaht werden durfte – nicht einverstanden ist, begründet keine Gehörsverletzung (vgl. BGE 145 III 324 E. 6.1).

### **E. 3.1**

In der Sache macht die Beschwerdeführerin zunächst geltend, dass die "QUARANTÄNE-Anordnung" der mit der Durchführung des Contact Tracing im Kanton Zürich betrauten JDMT Medical Services AG vom 26. Januar 2021 rechtswidrig gewesen sei und sich der Vorinstanz nicht folgen lasse, wenn sie argumentiere, dass das genannte private Unternehmen "als ausführendes Organ des Kantonsärztlichen Diensts" die strittige Kontaktquarantäne habe verfügen dürfen.

### **E. 3.2**

Trotz der widersprüchlichen Bezeichnung der E-Mail vom 26. Januar 2021 als Quarantäneanordnung einerseits und andererseits als Bestätigung bzw. Nachweis der Verpflichtung, sich gestützt auf Art. 35 Abs. 1 lit. a des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) in Quarantäne zu begeben, handelt es sich hierbei von den Strukturmerkmalen her um eine Verfügung (vgl. auch Felix Uhlmann/Martin Wilhelm, Verwaltungsrechtliche Herausforderungen, in: Felix Uhlmann/Stefan Höfler [Hrsg.], Notrecht in der Corona-Krise, 19. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2021, S. 49 ff., 64 f.). So bestand im hier massgeblichen Zeitraum (bzw. bis 8. Februar 2021) auf Bundesebene lediglich eine Empfehlung des Bundesamts für Gesundheit (BAG) im Sinn von Art. 9 Abs. 3 EpG, sich bei einem engen Kontakt mit einer infizierten Person in Quarantäne zu begeben. Art. 3 der per 26. Juni 2021 aufgehobenen Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (im Folgenden: Covid-19-Verordnung besondere Lage [AS 2020 2213; AS 2021 379]) erklärte die betreffende Empfehlung zwar für jedermann als beachtlich, nach dem Willen des (Bundes-)Gesetzgebers sind Empfehlungen nach Art. 9 Abs. 3 EpG aber rechtlich nicht verbindlich und kann ihre Nichtbeachtung – anders als die Nichtbeachtung einer auf Art. 35 EpG gestützten individuell-konkreten Quarantäneanordnung – auch nicht gestützt auf Art. 82 f. EpG geahndet oder die Empfehlung unmittelbar zwangsweise durchgesetzt werden (vgl. Art. 32 EpG; Bundesrat, Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 3. Dezember 2010, BBl 2011 311 ff. [Botschaft Epidemiengesetz], S. 368; BGr, 8. Juni 2020, 2C\_395/2019, E. 2.3). Um seitens der Beschwerdeführerin die verbindliche und erzwingbare Verpflichtung im Sinn von Art. 35 EpG zu begründen, sich bis und mit 31. Januar 2021 in Quarantäne zu begeben (dazu sogleich E. 3.3), bedurfte es daher einer entsprechenden separaten (individuell-konkreten) Anordnung.

### **E. 3.3**

Das Bundesgericht hat bezüglich der gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten entschieden, dass die Art. 33–38 EpG eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für die darin genannten Massnahmen gegenüber Einzelpersonen bildeten. Eine zusätzliche formell-gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene sei nicht erforderlich (vgl. BGr, 22. September 2021, 2C\_369/2021,

E. 5.2 mit Hinweisen; so auch Botschaft Epidemiengesetz, S. 385 ff.). Insofern kann eine Person, bei der zumindest der Verdacht besteht, sie könne mit Erregern einer übertragbaren Krankheit infiziert sein (sogenannte ansteckungsverdächtige Person) oder an einer übertragbaren Krankheit leiden (sogenannte krankheitsverdächtige Person), unmittelbar gestützt auf Art. 34 Abs. 1 EpG einer medizinischen Überwachung unterstellt werden, oder aber, wenn das nicht genügt, gestützt auf Art. 35 Abs. 1 lit. a EpG unter Quarantäne gestellt werden (vgl. auch VGr, 3. Januar 2022, AN.2021.00013, E. 6; ferner Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, 3. August 2021, VWBES.2021.298, E. 2.1 f. – 10. Februar 2021, VWBES.2021.44, E. 2.1 – 20. November 2020, VWBES.2020.455, E. 2.1). Ist die bzw. der Betroffene krank oder angesteckt oder scheidet sie bzw. er Krankheitserreger aus, kann gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. b EpG eine Absonderung angeordnet werden. Zuständig für die Anordnung von Massnahmen nach Art. 33–38 EpG sind – auch in der besonderen Lage nach Art. 6 EpG, wie sie im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie von Mitte Juni 2020 bis Ende März 2022 in der Schweiz galt (vgl. Art. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage) – grundsätzlich die Kantone bzw. die innerkantonale zuständigen Behörden (Art. 31 Abs. 1 EpG). Im Kanton Zürich wird die eidgenössische Epidemiengesetzgebung vom Kantonsärztlichen Dienst vollzogen, soweit sie oder die kantonale Vollzugsverordnung keine anderen Vollzugsorgane bezeichnen (§ 54 Abs. 1 Satz 1 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG, LS 810.1] in Verbindung mit § 1 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 19. März 1975 [VV EpiG, LS 818.11]). Bezüglich Anordnungen im Sinn von Art. 34 und Art. 35 EpG bestimmt § 13 VV EpiG im Speziellen, dass solche innerkantonale nicht nur vom Kantonsärztlichen Dienst (vgl. § 1 Abs. 1 und Abs. 2 VV EpiG), sondern auch vom Bezirksarzt bzw. der Bezirksärztin getroffen werden können. Zwar spricht die Bestimmung nur von Überwachung und Absonderung und nicht auch von Quarantäne, bei Inkrafttreten der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung erfasste der Begriff der Absonderung darin jedoch auch diejenigen Sachverhalte, welche heute unter den Begriff der Quarantäne fallen bzw. die Anordnung einer solchen zur Folge haben können (Art. 16 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 des per 1. Januar 2016 aufgehobenen Epidemiengesetzes vom 18. Dezember 1970 [AS 1974 1071; AS 2015 1435]; vgl. auch VGr, 17. Juni 2021, VB.2021.00245, E. 2.2).

### **E. 3.4**

Die Zuständigkeit zur Anordnung einer Quarantäne im Sinn von Art. 35 Abs. 1 lit. a EpG liegt im Kanton Zürich demnach bei der Bezirksärztin bzw. dem Bezirksarzt oder dem Kantonsärztlichen Dienst. Die Mailnachricht vom 26. Januar 2021 wurde von der Mailadresse [contacttracing@gd.zh.ch](mailto:contacttracing@gd.zh.ch) versandt und brachte damit eine Zugehörigkeit zur kantonalen Gesundheitsdirektion zum Ausdruck. Bei der Signatur war bei dem namentlich genannten Sachbearbeiter des Contact Tracing der Zusatz "Kanton Zürich – Gesundheitsdirektion – Kantonsärztlicher Dienst" beigefügt. Im Inhalt der Mailnachricht stand allerdings, dass das Contact Tracing im Auftrag der Gesundheitsdirektion durchgeführt werde. Im anschliessenden Verfahren erklärte der Kantonsärztliche Dienst, die JDMT Medical Services AG habe die Quarantäneanordnung in seinem Namen getroffen. Die JDMT Medical Services AG habe über einen Leistungsauftrag des Regierungsrats zur Durchführung des Contact Tracing verfügt. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die JDMT Medical Services AG in Eigenregie zur Quarantäneanordnung zuständig war. Sie behauptet, insoweit habe eine unzulässige Übertragung von Verwaltungsaufgaben durch den Kanton auf ein privates Unternehmen stattgefunden. Die Anordnung sei deshalb rechtswidrig. Eine nachträgliche Genehmigung durch die Verfügung vom 22. Februar 2021

– das heisst nach Ablauf der Quarantänefrist – könne diese grundlegenden Rechtsmängel nicht heilen.

### **E. 3.5**

Nach der Rechtsprechung bedarf die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an eine ausserhalb der Verwaltung stehende Rechtsperson einer formell-gesetzlichen Grundlage, die in der Regel ausdrücklich sein muss (vgl. BGE 138 I 196 E. 4.4.3; siehe auch Art. 98 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Bei der Übertragung von Verwaltungsaufgaben tritt die damit beauftragte Privatperson nach aussen hin selbständig auf und kann dabei oft auch hoheitlich entscheiden. Demgegenüber wird bei der blossen Verwaltungshilfe eine Privatperson nach Art einer Hilfskraft zur technischen Ausführung bestimmter Verwaltungsaufgaben beigezogen. Typischerweise kann sie in diesem Rahmen weder verfügen noch Verträge schliessen. Ihr Tun und Lassen ist dem Verwaltungsträger selbst zuzurechnen (vgl. Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 111 f.; Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel, Droit administratif, Bd. III, 2. A., Bern 2018, S. 244 ff.; Andreas Müller, in: Isabelle Häner u. a. [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 98 N. 7). Die Gesundheitsdirektion erteilte der JDMT Medical Services AG einen befristeten Leistungsauftrag vom 16. September 2020 bis zum 31. Mai 2021 für die Durchführung des Contact Tracing zur (personellen) Entlastung des Kantonsärztlichen Diensts, vorbehältlich der Zustimmung durch den Regierungsrat. Der Regierungsrat genehmigte am 20. September 2020 den entsprechenden Leistungsauftrag (RRB Nr. 841/2020). Die in diesem Rahmen erfüllten Aufgaben des Contact Tracing wurden von der JDMT Medical Services AG nicht in eigenem Namen, sondern als Hilfsperson des Kantonsärztlichen Diensts geleistet. Aus dem genannten Regierungsratsbeschluss geht hervor, dass die JDMT Medical Services AG dabei Standardtätigkeiten des Contact Tracing durchzuführen hatte. Diese bezweckten die Isolierung der positiv getesteten Fälle, die Identifikation und Kontaktierung der engen Kontaktpersonen und bei ihnen die Anordnung der Quarantäne, damit eine unkontrollierte Ausbreitung des Coronavirus eingedämmt werden konnte. Diese Tätigkeiten erfolgten fachlich entsprechend den Empfehlungen des Bundesamts für Gesundheit. Der Beizug der JDMT Medical Services AG war vereinbar mit § 54 Abs. 1 Satz 2 GesG, wonach der Regierungsrat Aufgaben beim Vollzug der Epidemiengesetzgebung Dritten übertragen kann. Die faktische Ausübung des Contact Tracing unter Einschluss der Anordnung der Quarantäne durch die JDMT Medical Services AG änderte im Ergebnis nichts daran, dass dies nach wie vor im Zuständigkeitsbereich des Kantonsärztlichen Diensts erfolgte. Entgegen der Beschwerdeführerin hat somit im vorliegenden Zusammenhang keine Übertragung von Verwaltungsaufgaben durch die Gesundheitsdirektion bzw. den Kantonsärztlichen Dienst an ein privates Unternehmen stattgefunden. Auch soweit sich aus dem angefochtenen Entscheid etwas anderes ergeben sollte, könnte dem nicht zugestimmt werden. Demzufolge ging die Anordnung der Quarantäne bzw. die Mailnachricht vom 26. Januar 2021 von der zuständigen Instanz aus, weil sie im Ergebnis dem Kantonsärztlichen Dienst zugerechnet werden kann.

### **E. 3.6**

Die Anordnung der Quarantäne wies jedoch diverse Eröffnungsmängel auf. Sie erging lediglich per E-Mail (vgl. zur Problematik auch Kaspar Plüss, Eröffnungsfehler und ihre Folgen, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], 8. Forum für Verwaltungsrecht –

Brennpunkt "Verfügung", Bern 2022, S. 120 f.). Zudem enthielt sie eine bloss summarische Begründung, keine Unterschrift und auch keine Rechtsmittelbelehrung. Immerhin hat der Vater der Beschwerdeführerin mit der Mailantwort vom 29. Januar 2021 zu erkennen gegeben, die Anordnung während laufender Quarantänefrist erhalten zu haben. Er ersuchte dabei um Zustellung einer schriftlichen Verfügung. Die Mailnachricht vom 26. Januar 2021 war unter diesen Umständen nicht mit derart schweren und offensichtlichen Mängeln behaftet, dass die darin enthaltene Anordnung deshalb als nichtig zu betrachten wäre. Die verfassungsrechtlichen Verfahrensansprüche der Beschwerdeführerin geboten aber, dass der Kantonsärztliche Dienst auf dieses Begehren hin beförderlich eine anfechtbare Verfügung erliess. Angesichts der Dringlichkeit bei einer solchen Angelegenheit erweist es sich als überlang, dass die Verfügung des Kantonsärztlichen Diensts erst am 22. Februar 2021 und damit weit nach Ablauf der Quarantänefrist gefällt wurde. So ist bereits nicht nachvollziehbar, weshalb der Rechtsdienst des Kantonsärztlichen Diensts erst auf die Androhung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 5. Februar 2021 hin am 9. Februar 2021 eine Erläuterung zum Beizug der JDMT Medical Services AG abgab und noch Abklärungen zum Sachverhalt vorbehielt.

### **E. 3.7**

Für die dispositivmässige Feststellung einer Rechtsverzögerung muss ein darauf zielendes Begehren vorliegen; ein solches hat die Beschwerdeführerin indes nicht einmal implizit formuliert, weshalb vorliegend im Dispositiv keine Rechtsverzögerung festzustellen ist. Der Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführerin auf Beurteilung innert angemessener Frist ist aber immerhin im Rahmen der Nebenfolgenregelung Rechnung zu tragen, indem die Kosten des Beschwerdeverfahrens nach dem Verursacherprinzip teilweise dem Beschwerdegegner auferlegt werden (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG; siehe dazu Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 65a N. 20 in Verbindung mit § 13 N. 64 und N. 76 ). Zu prüfen bleiben die materiellen Rügen der Beschwerdeführerin.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Voraussetzungen für eine Quarantäneanordnung nach Art. 35 EpG und den damit verbundenen Grundrechtseingriff bei ihr im massgeblichen Zeitpunkt nicht gegeben gewesen seien.

### **E. 4.2**

Die Anordnung einer mehrtägigen Quarantäne – wie sie hier zur Beurteilung steht – führt zu einer weitgehenden Einschränkung der Bewegungsfreiheit (vgl. Botschaft Epidemiengesetz, S. 388) und tangiert damit das Recht der bzw. des Betroffenen auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV. Die Massnahme bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) und muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (vgl. Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt praxisgemäss, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGr, 3. September 2021, 2C\_308/2021, E. 6.6 mit Hinweisen [in BGE 148 I 33 nicht publizierte Erwägung]). Entsprechend ergibt sich aus dem Epidemiengesetz, dass Massnahmen nach Art. 33–38 EpG nur angeordnet werden dürfen, wenn weniger einschneidende Massnahmen nicht ausreichen, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, oder nicht geeignet sind, und die

Massnahme dazu dient, eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden (Art. 30 Abs. 1 lit. a und lit. b EpG). Nach Art. 30 Abs. 2 EpG muss die im Einzelfall angeordnete Massnahme zudem erforderlich und zumutbar sein. Schliesslich dürfen die Massnahmen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern und um eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden (Art. 31 Abs. 4 EpG). Zu beachten gilt es in diesem Zusammenhang freilich, dass gerade bei neu auftretenden Infektionskrankheiten typischerweise eine hohe Unsicherheit über Ursachen, Folgen und geeignete Bekämpfungsmassnahmen besteht. Die zu treffenden Massnahmen können daher nicht im Voraus mit Bestimmtheit gesetzlich festgelegt werden, sondern müssen aufgrund des jeweils aktuellen, in der Regel unvollständigen Kenntnisstands getroffen werden, was einen gewissen Spielraum der zuständigen Behörden voraussetzt. Jedenfalls wenn es um möglicherweise gewichtige Risiken geht, können Abwehrmassnahmen nicht erst dann getroffen werden, wenn wissenschaftliche Klarheit vorliegt, sondern bereits dann, wenn eine erhebliche Plausibilität besteht. Mit fortschreitendem Wissen sind die Massnahmen anzupassen. Widerlegen neue Erkenntnisse die bisherige Risikobeurteilung, müssen die Regelungen überprüft und gegebenenfalls entsprechend überarbeitet werden. Massnahmen, die in einem bestimmten Zeitpunkt aufgrund des damaligen Kenntnisstands als gerechtfertigt betrachtet wurden, können mit besserem Wissen später als unnötig erscheinen; umgekehrt ist denkbar, dass mit verbesserter Erkenntnis Massnahmen als geeignet oder erforderlich erscheinen, welche früher nicht in Betracht gezogen oder getroffen wurden oder es kann sich erweisen, dass die früher getroffenen Massnahmen nicht ausreichen, um eine drohende Ausbreitung einer gefährlichen Krankheit zu verhindern, und deshalb strengere Massnahmen getroffen werden müssen. In diesem Sinn ist jede Beurteilung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgenommen wird, zwangsläufig provisorisch, beruhend auf dem aktuellen Stand des Wissens (zum Ganzen BGE 147 I 450 E. 3.2.6; BGr, 23. November 2021, 2C\_183/2021, E. 5.5 f. mit Hinweisen [in BGE 148 I 89 nicht publizierte Erwägungen]).

#### **E. 4.3**

Wie aufgezeigt (E. 3.3 ff.), ist mit Art. 35 Abs. 1 lit. a EpG grundsätzlich eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für die Anordnung einer Quarantäne gegenüber krankheits- oder ansteckungsverdächtigen Einzelpersonen gegeben und wurde die hier strittige Quarantäneanordnung von der dafür zuständigen Behörde getroffen. Das durch SARS-CoV-2 übertragene Covid-19 ist sodann unstreitig als übertragbare Krankheit im Sinn von Art. 3 lit. a EpG einzustufen. Entgegen der Beschwerde ist zudem nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdegegner bei der Beschwerdeführerin aufgrund des damaligen Stands des Wissens im massgeblichen Zeitraum von einem Ansteckungsverdacht ausging, nachdem gemäss den Akten am (Freitag, den) 22. bzw. (Samstag, den) 23. Januar 2021 eine Schülerin und ein Schüler ihrer Klasse nach dem gemeinsamen Schulbesuch positiv auf SARS-CoV-2 getestet worden waren und zumindest eines der Kinder Krankheitssymptome aufgewiesen hatte (vgl. Botschaft Epidemien-gesetz, S. 452, wonach eine Person bereits dann ansteckungsverdächtig im Sinn der Epidemien-gesetzgebung ist, wenn bei ihr gewisse Anhaltspunkte bestehen, dass sie mit Krankheitserregern infiziert ist, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein). Wohl war von einem Verdacht, sich mit SARS-CoV-2 infiziert zu haben, gemäss den damals geltenden Empfehlungen des BAG normalerweise nur dann auszugehen, wenn sich die betroffene Person "in der Nähe (Distanz von weniger als 1,5 m) einer infizierten Person während mehr als 15 Minuten ohne Schutz (eine oder beide Personen ohne Maske oder

keine Trennwand) aufgehalten" hatte, und betonten die für die Klasse der Beschwerdeführerin zuständigen Lehrpersonen, vor dem Vorfall das an ihrer Schule geltende Schutzkonzept mit Abstands- und Hygieneregeln eingehalten zu haben; im Frühjahr 2021 bestanden jedoch verschiedene Unsicherheiten betreffend neu auftretende Virusmutationen. Unklar war insbesondere, ob diese ansteckender und auch für Kinder gefährlicher sein könnten. In Anbetracht dessen sowie unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Hauptübertragungsweg von SARS-CoV-2 die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel ist, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen ausgestossen werden und je nach Partikelgrösse bzw. deren physikalischen Eigenschaften auch über längere Zeit in der Luft schweben (VGr, 16. Dezember 2021, AN.2021.00010, E. 4.2.3.1 mit Hinweisen), konnte deshalb Ende Januar 2021 an Schulen von einem erhöhten Risiko der Verbreitung von SARS-CoV-2 ausgegangen werden (vgl. VGr, 13. September 2022, VB.2022.00291, E. 3.5.1 f. [auch zum Folgenden] – 3. Januar 2022, AN.2021.00013, E. 4.2.2.2 – 25. November 2021, VB.2021.00680, E. 5.2.2 ff.; siehe ferner BGE 148 I 89 E. 6.5, E. 7 und E. 7.3 mit Hinweisen). So halten sich in einer Schule typischerweise alle Schülerinnen und Schüler einer Klasse über mehrere Stunden hinweg im gleichen Raum auf und können Abstände häufig nicht zuverlässig eingehalten werden. Gerade schulpflichtige Kinder kommen ausserdem auch ausserhalb der Schule regelmässig in Kontakt mit vielen Personen. Vorliegend tritt erschwerend hinzu, dass die betroffenen Kinder unstreitig keine Masken während des Unterrichts getragen hatten. Es bedurfte daher im Fall der Beschwerdeführerin nicht des Nachweises einer 15-minütigen Exposition mit einem Abstand von weniger als 1,5 m mit einer der infizierten Personen, um von einem Ansteckungsverdacht auszugehen, zumal sich im Nachhinein ohnehin nicht zuverlässig eruieren lässt, welche Kinder ihrer Klasse mit den Infizierten jeweils wie lange bzw. wie intensiv Kontakt gehabt haben (vgl. auch Kaspar Gerber, Covid-19: Bundesrechtliche Voraussetzungen für die Anordnung der Quarantäne bei engem Kontakt mit einer infizierten Person, in: Jusletter Coronavirus-Blog vom 6. Dezember 2020, Ziff. 3.1, wo der Autor unter Hinweis auf die damalige Haltung des BAG ausführt, dass das Ansteckungsrisiko nicht überall gleich gross sei, beispielsweise sei es bei gleicher Distanz und gleicher Dauer in einem geschlossenen Raum grösser als unter freiem Himmel, und in schlecht belüfteten Räumen grösser als in gut durchlüfteten Räumen. Zudem habe das Virus "natürlich keine Stoppuhr." Daher seien die 15 Minuten ein Richtwert. Auf engem Raum könne der Kontakt auch "eng" sein, wenn er kürzer gewesen sei).

#### **E. 4.4**

Zu prüfen bleibt die von der Beschwerdeführerin bestrittene Verhältnismässigkeit der strittigen Quarantäneanordnung im Hinblick auf die damit verbundene Beeinträchtigung ihrer persönlichen Freiheit.

##### **E. 4.4.1**

Mit der strittigen Massnahme sollte die Gesundheit sowohl der (anderen) Schulkinder und sämtlicher an der betroffenen Schule tätigen Personen als auch der weiteren Kontaktpersonen der Beschwerdeführerin geschützt und eine ungebremste Ausweitung des Coronavirus verhindert werden. Im damaligen Zeitpunkt herrschte dabei in Fachkreisen die Auffassung vor, dass im Fall der (ungehinderten) Verbreitung des Coronavirus eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit namentlich besonders gefährdeter Personen sowie für eine Überlastung des Gesundheitssystems drohe. So galt schweizweit immer noch die besondere Lage im Sinn von Art. 6 EpG, welche nur angeordnet wird, wenn die

ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung einer gefährlichen übertragbaren Krankheit zu verhüten und zu bekämpfen, und war die kantonale Impfkampagne gerade erst gestartet worden (vgl. Artikel "Erste Covid-Impfungen im Kanton Zürich verabreicht" vom 4. Januar 2021 unter <<https://www.news.uzh.ch>>). Aufgrund der Ausbreitung neuer (mutmasslich ansteckenderer) Virusvarianten, bezüglich derer die Wirksamkeit der vorhandenen Impfstoffe erst noch untersucht werden musste, bestand zudem laut der nationalen COVID-19 Science Task Force das Risiko, dass die Zahl der Infektionen und damit auch der schweren Erkrankungen und Todesfälle erneut ansteigen und die Kontrolle der Epidemie viel schwieriger werde (National COVID-19 Science Task Force; Wissenschaftliches Update vom 26. Januar 2021, abrufbar unter <<https://sciencetaskforce.ch>>; siehe auch Robert Koch Institut, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 26. Januar 2021, abrufbar unter <[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Jan\\_2021/Archiv\\_Jan\\_2021.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Jan_2021/Archiv_Jan_2021.html)>; ferner BGr, 23. November 2021, 2C\_228/2021, E. 5.3.5). Nachdem die Übertragung von SARS-CoV-2 allgemeinnotorisch weitgehend von Mensch zu Mensch erfolgt und auch Kinder als Überträger infrage kommen, durfte die Anordnung einer Quarantäne gegenüber der ansteckungsverdächtigen Beschwerdeführerin im hier massgeblichen Zeitpunkt daher als ein geeignetes Mittel eingestuft werden, um eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden (vgl. BGr, 8. Juli 2021, 2C\_941/2020, E. 3.3.1).

#### **E. 4.4.2**

Es ist sodann auch nicht ersichtlich, dass das angestrebte Ziel mit einer mildereren Massnahme hätte erreicht werden können. Die Testinfrastruktur in den Schulen des Kantons Zürich (repetitives Testen) war im Frühjahr 2021 noch im Aufbau begriffen und erst ein Bruchteil der Bevölkerung hatte eine (die erste) Impfdosis erhalten. Ein temporärer Ausschluss der Beschwerdeführerin und ihrer Mitschülerinnen bzw. Mitschüler vom Präsenzunterricht allein wiederum wäre nicht gleich wirksam zur Zielerreichung gewesen, da bei Kindern in ihrem Alter gerade den sozialen Kontakten ausserhalb der Familie sowie deren Pflege in der schulfreien Zeit eine grosse Bedeutung zukommt und Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren explizit vom damals (bis zum 28. Februar 2021) schweizweit geltenden Verbot ausgenommen waren, Einrichtungen und Betriebe in den Bereichen Kultur und Sport zu nutzen (Art. 5d Covid-19-Verordnung besondere Lage). Keine taugliche Alternative war auch in der blossen medizinischen Überwachung der Beschwerdeführerin im Sinn von Art. 34 EpG zu erblicken, da an Covid-19 erkrankte Personen andere Personen auch anstecken können, ohne bzw. bevor sie selbst Symptome zeigen (vgl. BAG, Coronavirus: Häufig gestellte Fragen, Ansteckung und Risiken, abrufbar unter <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien>>, auch zum Folgenden; zu Art. 34 EpG ferner Botschaft Epidemien-gesetz, S. 388, wonach die oder der Betroffene verpflichtet werden kann, sich während einer bestimmten Zeit in regelmässigen Abständen oder aber nur beim Auftreten von Krankheitssymptomen durch eine Ärztin oder einen Arzt untersuchen zu lassen oder bei einer Veränderung der Symptome die Ärztin oder den Arzt anzurufen). Die Dauer der zur Beurteilung stehenden Quarantäne war schliesslich insofern auf das notwendige Mass beschränkt, als aufgrund der im Zeitpunkt der Anordnung vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse davon auszugehen war, dass die Ansteckungsfähigkeit (Kontagiosität) einer Person selbst bei einer leichten bis moderaten SARS-CoV-2-Erkrankung erst 10 Tage nach Symptombeginn deutlich zurückgeht (vgl. Robert Koch Institut, Epidemiologischer

Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19, Stand 26. November 2021, abrufbar unter <[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html)>; ferner Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, 20. November 2020, VWBES.2020.455, E. 2.3 mit Hinweis). Da die streitgegenständliche Quarantäne erst vier Tage nach dem letzten Kontakt der Beschwerdeführerin mit einer infizierten Person (teils rückwirkend) angeordnet wurde, dauerte die Massnahme ausserdem ohnehin lediglich fünfeinhalb Tage und fiel bloss ein Wochenende in die massgebliche Periode.

#### **E. 4.4.3**

Hinsichtlich der Zumutbarkeit der strittigen Massnahme für die Beschwerdeführerin ist vorab festzuhalten, dass diese – laut der E-Mail vom 26. Januar 2021 angefügten Merkblatt des BAG "Anweisungen zur Quarantäne" und entgegen der Beschwerde – nicht verpflichtet war, "sich für zehn Tage im Zimmer einzuschliessen" und jeglichen direkten Kontakt mit anderen Personen inklusive Familienmitgliedern zu vermeiden. Vielmehr fand sich in dem vorerwähnten Merkblatt ausdrücklich festgehalten, dass Kinder unter zwölf Jahren während der angeordneten Quarantäne den Kontakt zu anderen Haushaltsmitgliedern nur "soweit wie möglich" reduzieren müssen und kurze Perioden an der frischen Luft verbringen dürfen. Gleichzeitig mit der Quarantäne wurde für die davon betroffenen Kinder vorliegend überdies ein "Homeschooling" eingerichtet. Die befristete Massnahme war somit nicht geeignet, bei der Beschwerdeführerin einen unaufholbaren Ausbildungsrückstand zu generieren oder ihre Sozialbeziehungen nachhaltig zu beeinträchtigen. Das Interesse der Beschwerdeführerin, in ihrer Bewegungsfreiheit nicht eingeschränkt zu werden, vermochte daher das öffentliche Interesse am Gesundheitsschutz nicht aufzuwiegen.

#### **E. 4.5**

Demnach erweist sich die mit der (faktisch) vom 26. Januar bis zum 31. Januar 2021 dauernden Quarantäne verbundene Einschränkung der persönlichen Freiheit der Beschwerdeführerin nach Art. 10 Abs. 2 BV als zulässig.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen abzuweisen.

#### **E. 6**

Die Gerichtskosten sind nach dem Verursacherprinzip zur Hälfte dem Beschwerdegegner (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG; vorn E. 3.6 f.) und im Übrigen ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Mangels überwiegenden Obsiegens ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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