



AN.2020.00011

Urteil

der 3. Kammer

vom 22. Oktober 2020

Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder.

In Sachen

1. A,
2. B,
3. C,
4. D,
5. E,
6. F,
7. G,
8. H,
9. I,
10. J,
11. K,
12. L,
13. M,

Zustelladresse: A (Bf 1),

Beschwerdeführende,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie,

hat sich ergeben:

I.

Am 24. August 2020 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, es werde eine Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie erlassen (ABl 2020-08-26, Dispositiv-Ziffer I). Diese Verordnung trete am 27. August 2020 in Kraft und gelte bis 30. September 2020 (Dispositiv-Ziffer II). Die Frist zur Beschwerdeerhebung gegen die Verordnung und Dispositivziffer II wurde auf 10 Tage abgekürzt (Dispositiv-Ziffer III). Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositiv-Ziffer IV).

II.

A. Mit Eingabe vom 25. August 2020 erhoben die Beschwerdeführenden A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L und M Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss vom 24. August 2020 sowie gegen die erlassene Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19). Sie beantragten vor Verwaltungsgericht sinngemäss, die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie sei aufzuheben, die aufschiebende Wirkung des Regierungsratsbeschlusses sei superprovisorisch wiederherzustellen und dem Regierungsrat sei superprovisorisch zu untersagen, die Massnahmen umzusetzen. Am 26. August 2020 reichte A eine weitere Eingabe zu den Akten.

B. Mit Präsidialverfügung vom 26. August 2020 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführenden um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sowie um Anordnung superprovisorischer Massnahmen ab und eröffnete den Schriftenwechsel. Gleichentags veröffentlichte der Regierungsrat die V Covid-19 in der Offiziellen Gesetzessammlung (OS 75, 403). Auf eine von A gegen die verwaltungsgerichtliche Präsidialverfügung eingereichte Beschwerde trat das Bundesgericht am 3. September 2020 (2C_686/2020) nicht ein.

C. Der Regierungsrat beantragte mit Beschwerdeantwort vom 7. September 2020, das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Ebenso sei die Be-

schwerde vollumfänglich und unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführenden abzuweisen. A replizierte am 16. September 2020 und teilte gleichzeitig mit, G verzichte auf die weitere Beteiligung am Beschwerdeverfahren. Nachdem die Replik einzig von der A unterzeichnet war, sie aber nicht über eine Vertretungsvollmacht verfügt, setzte das Verwaltungsgericht dem G Frist an, um mitzuteilen, ob er an der Beschwerde festhalte oder diese zurückziehe. Den übrigen Beschwerdeführenden wurde Frist zur Stellungnahme zur Replik von der A angesetzt. Mit je separaten Eingaben vom 28. September 2020 schlossen sich die Beschwerdeführenden B, D, E, H, I, K, L und M der Replik von A an. Von G sowie den übrigen Beschwerdeführenden ging innert Frist keine Stellungnahme ein.

D. Am 23. September 2020 beschloss der Regierungsrat eine Änderung der V Covid-19 vom 24. August 2020. Die Verordnungsänderung trat am 1. Oktober 2020 in Kraft und die (geänderte) Verordnung gilt neu bis zum 31. Oktober 2020 (RRB Nr. 937/2020, ABI 2020-09-25). Mit regierungsrätlichem Beschluss vom 13. Oktober 2020 wurde die V Covid-19 erneut geändert. Die Änderungen traten am 15. Oktober 2020 in Kraft (RRB Nr. 972/2020; ABI 2020-10-15).

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG).

1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (Weisung des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABI 2014-11-07 [Nr. 45], Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine mi-

nimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; VGr, 26. Februar 2020, AN.2019.00003, E. 1.3; BGE 146 I 62 E. 2.1, 145 I 26 E. 1.2, 144 I 43 E. 2.1). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse reicht nicht aus, das heisst, die beschwerdeführende Partei muss im eigenen Interesse – und nicht im Interesse der Allgemeinheit – Beschwerde führen (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.5.3.2, 142 II 451 E. 3.4.1, 136 I 49 E. 2.1, 135 I 43 E. 1.4 [jeweils mit Hinweisen]; ferner Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 34). Ein aktuelles Interesse ist insoweit erforderlich, als ein geeignetes Anfechtungsobjekt vorliegen muss, dessen Aufhebung der beschwerdeführenden Person den angestrebten Nutzen bringen muss. Dies bedeutet vor allem, dass der Erlass im Zeitpunkt des Entscheids noch bestehen muss (Bertschi, § 21 N. 33; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., 2013, Rz. 1690).

Die angefochtene Verordnung des Beschwerdegegners über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 24. August 2020 wurde zunächst bis am 30. September 2020 befristet und in der Folge einstweilen bis 31. Oktober 2020 verlängert (RRB Nr. 937/2020; vorn II.D.). Die angefochtene Verordnung ist damit nach wie vor in Kraft. Auch die Änderung der V Covid-19 vom 13. Oktober 2020 (OS 75, 455; ABl 2020-10-15) liess die hier streitige Regelung im Kern unangetastet. Sollte diese nunmehr aufgrund der Änderung vom 18. Oktober 2020 (AS 2020 4159) der Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) obsolet werden, wäre im vorliegenden dynamischen Regelungsumfeld davon auszugehen, dass sich die in casu aufgeworfenen grundsätzlichen Rechtsfragen – sollte der Bund auf eine gesamtschweizerische Normierung dereinst wieder verzichten – jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen könnten. Da eine rechtzeitige Überprüfung von kurzzeitig befristeten und in fortwährender Anpassung befindlichen Normen schwerlich zu bewerkstelligen ist, rechtfertigte es sich vorliegend, analog zu den für die Ein-

zelaktanfechtung entwickelten Grundsätzen (vgl. dazu Bertschi, § 21 N. 25) vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen (so denn auch Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich etc. 2019, S. 660).

Die Beschwerdeführenden sind im Kanton Zürich wohnhaft. Damit sind sie von den vom Beschwerdegegner angeordneten Massnahmen im oben genannten Sinn persönlich betroffen und zur Beschwerde legitimiert (vgl. BGE 118 Ia 427 E. 2a).

1.3 A machte in ihrer Replik vom 16. September 2020 geltend, G verzichte auf die weitere Beteiligung am Beschwerdeverfahren. Nachdem A einzig als Zustelladresse für die übrigen Beschwerdeführenden fungiert, jedoch nicht über eine Vertretungsvollmacht verfügt und die Replik vom 16. September 2020 von G nicht unterzeichnet war, setzte das Verwaltungsgericht G mit Präsidialverfügung vom 17. September 2020 Frist an, um mitzuteilen, ob er an der Beschwerde festhalte oder diese zurückziehe. G liess sich innert Frist nicht vernehmen, weshalb androhungsgemäss davon auszugehen ist, dass er an der Beschwerde festhält.

2.

2.1 Die vorliegend strittige, vom Beschwerdegegner am 24. August 2020 beschlossene V Covid-19 sieht im Wesentlichen die Erhebung von Kontaktdaten durch Gastronomiebetriebe (§ 1), eine Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben einschliesslich Bars, in denen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, sowie in Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen und seit dem 15. Oktober 2020 eine Maskentragpflicht im Innenbereich von solchen Betrieben (§ 2), Vorgaben für Veranstaltungen (§ 3), eine Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten und seit dem 15. Oktober 2020 eine solche für das Servicepersonal in Gastronomiebetrieben und bei Anlässen mit Bedienung (§ 4).

2.2 Die Beschwerdeführenden bringen dagegen vor, es liege aktuell weder eine Epidemie noch eine Pandemie mit Einzugsgebiet Schweiz vor. Es gebe deshalb keinen Handlungsbedarf. Die Folgen des Beschlusses des Beschwerdegegners seien weitreichend. Detailhandel und Gastronomie dürften merklich an Umsatz verlieren, was Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit haben werde. Die Erhebung von Gästedaten lade zu (Daten-)Missbrauch ein. Die

Maskenpflicht selbst sei nicht nur umständlich und unangenehm, sondern könne das Atmen merklich erschweren und die Leistungsfähigkeit herabsetzen. Es entstehe der Verdacht, dass es dem Beschwerdegegner vorwiegend um Symbolpolitik gehe. In der Fachwelt herrsche keine Einigkeit darüber, ob Masken etwas nützten und wie viele Menschen sich in Einkaufsgeschäften ansteckten. Die beschlossenen Massnahmen stellten Eingriffe in grundlegende Verfassungsrechte dar und seien im Hinblick auf die kaum mehr vorkommenden Erkrankungen und Todesfälle unverhältnismässig.

2.3 Der Beschwerdegegner macht geltend, es liege nach wie vor eine Epidemie vor. Abgesehen davon sei hinsichtlich der Zulässigkeit der angeordneten Massnahmen ohnehin nicht von Belang, ob eine Epidemie vorliege. Vielmehr reiche es gemäss Epidemienengesetz aus, dass eine übertragbare Krankheit vorliege, was bei Covid-19 der Fall sei. Die angeordneten Massnahmen schränkten die Freiheitsrechte und den Privatbereich der Einzelnen nur in geringem Mass ein. Zusammengefasst stützten sich die Massnahmen auf eine klare, tragfähige Rechtsgrundlage, lägen im öffentlichen Interesse (Schutz der Gesundheit der Bevölkerung) und seien verhältnismässig.

3.

3.1 Das Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienengesetz, EpG) regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor. Es bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen (Art. 1 f. EpG). Das Epidemienengesetz bezieht sich insbesondere auf diejenigen übertragbaren Krankheiten, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder ein Gesundheitsrisiko für Einzelne oder bestimmte Gruppen darstellen. Ein Krankheitserreger ist umso bedeutender, je grösser sein Schadenspotenzial ist. Massgebend sind dabei die Schwere der Erkrankung und ihrer Folgen – insbesondere bleibende Schäden oder frühzeitiger Tod –, die Anzahl Betroffener, die direkten Gesundheitskosten und die indirekten Kosten, die bspw. durch Erwerbsausfall oder Arbeitsunfähigkeit entstehen (Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 3. Dezember 2010, BBl 2011, 311 ff. [fortan: Botschaft EpG], S. 357). Bei Vorliegen einer besonderen Lage im Sinn von

Art. 6 Abs. 1 EpG kann der Bundesrat unter anderem Massnahmen gegenüber einzelnen Personen sowie gegenüber der Bevölkerung anordnen (Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG).

3.2 Gestützt auf Art. 6 Abs. 1 lit. a und b EpG erliess der Bundesrat am 19. Juni 2020 die Covid-19-Verordnung besondere Lage. Diese Verordnung bezweckt die Anordnung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Die Massnahmen dienen dazu, die Verbreitung des Coronavirus zu verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen. Soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 1 und 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Erhöht sich die Anzahl Personen, die nach Art. 33 EpG identifiziert und benachrichtigt werden müssen, derart, dass diese Massnahme nicht praktikabel ist, kann der Kanton für eine begrenzte Zeit vorsehen, dass die Anzahl Gäste, Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einrichtungen und Betrieben sowie an Veranstaltungen über die Vorgaben der Covid-19-Verordnung besondere Lage hinaus beschränkt wird. Kommt es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen oder droht eine solche unmittelbar, kann der Kanton für eine begrenzte Zeit regional geltende Massnahmen nach Art. 40 EpG treffen (Art. 8 Abs. 1 und 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Anzumerken bleibt, dass sich durch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, AS 2020 3835) mit Bezug auf die vorgenannte, unmittelbar gestützt auf das EpG erlassene bundesrätliche Verordnung nichts ändert.

3.3 Bei Covid-19 handelt es sich um eine virale Infektionskrankheit, wobei die Erkrankungen sehr unterschiedlich verlaufen können: So haben manche Menschen keine Symptome, andere benötigen hingegen eine intensive Behandlung im Spital (<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>, besucht am 6. Oktober 2020; <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/krankheit-symptome-behandlung-ursprung.html>, besucht am 6. Okto-

ber 2020). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden liegt sowohl nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wie auch nach Angaben des Bundesamts für Gesundheit (BAG) eine weltweite Pandemie vor, von der auch die Schweiz (nach wie vor) betroffen ist (<https://covid19.who.int>, besucht am 6. Oktober 2020; <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien.html>, besucht am 6. Oktober 2020).

Aus dem Lagebulletin Covid-19 der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich ergibt sich, dass die Anzahl von positiv getesteten Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich seit der Beendigung der ausserordentlichen Lage tendenziell angestiegen ist. Nach der Anordnung der Massnahmen durch den Beschwerdegegner Ende August 2020 haben sich die Fallzahlen kurzzeitig stabilisiert, sind aber seit Anfang Oktober wieder massiv angestiegen (<https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home>, besucht am 20. Oktober 2020). Dieselbe Entwicklung ist auch den Informationen des BAG zu entnehmen. Ersichtlich ist zudem, dass es neben den Kantonen Genf und Waadt vor allem im Kanton Zürich im Vergleich zu anderen Kantonen eine hohe Anzahl von Covid-19-Infektionen gibt (<https://covid-19-schweiz.bagapps.ch/de-1.html>, besucht am 20. Oktober 2020). Soweit die Beschwerdeführenden den PCR-Test als Entscheidungsgrundlage für die Fallzahlen infrage stellen, ist auf das Merkblatt zur aktuellen Covid-19 Testung in der Schweiz des Bundesamts für Gesundheit BAG und Swissmedic hinzuweisen. Darin ist festgehalten, dass es sich bei der Polymerase-Kettenreaktion (PCR) um eine NAT bzw. Nucleic Acid Amplification Technology-Methode der modernen Molekularbiologie handelt, um in einer Probe vorhandene Nukleinsäure (RNA oder DNA) in vitro zu vervielfältigen und danach mit geeigneten Detektionssystemen nachzuweisen. Mit dieser sehr empfindlichen Methode wird in Patientenproben spezifisch die Nukleinsäure eines Erregers nachgewiesen, was eine Infektion mit dem Erreger belegt (Bundesamt für Gesundheit BAG/Swissmedic, Merkblatt zur aktuellen Covid-19 Testung in der Schweiz, Stand am 31. August 2020, zu finden über https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/news/coronavirus-covid-19/mb_covid-19_testung.html). Nach Angaben der Swiss National Covid-19 Science Task Force ist die Spezifität der PCR-Tests sehr hoch,

wodurch es zu praktisch keinen falsch positiven Resultaten kommt (<https://ncs-tf.ch/de/lagebericht>, besucht am 6. Oktober 2020). Es gibt derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass der PCR-Test ungeeignet wäre, um eine Covid-19-Infektion diagnostizieren zu können. Wie der Beschwerdegegner nachvollziehbar darlegt, können die steigenden Fallzahlen – entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführenden – auch nicht auf die Zunahme der Zahl durchgeführter Tests zurückgeführt werden. So wurden Anfang Juli rund 16'000 Tests pro Woche durchgeführt. Anfang August sank diese Zahl auf rund 7'700 und stieg bis Ende August wieder auf rund 16'000 an. Die Zahl der positiven Testresultate entwickelte sich in diesem Zeitraum von knapp 200 über 175 zu knapp 500. Die Anzahl positiver Testresultate stieg damit im Verhältnis zu den durchgeführten Tests signifikant stärker an. Soweit A die Zunahme der positiven Testresultate auf die falsche bzw. "andere" Anwendung der Tests zurückführen will, bestehen dafür keine Anhaltspunkte. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Zunahme der Anzahl positiver Tests auf die Zunahme von tatsächlich neu infizierten Personen zurückzuführen ist.

Die von den Beschwerdeführenden angesprochene geringere Anzahl an Todesfällen und Hospitalisationen dürfte damit zusammenhängen, dass – im Gegensatz zur ersten Welle im Frühjahr – derzeit vor allem jüngere Personen infiziert werden. Bei jüngeren Personen verläuft eine Covid-19-Infektion in der Regel weniger gravierend als bei älteren Betroffenen, was zu einer tieferen Hospitalisationsrate führt. Festzuhalten bleibt allerdings, dass es auch bei jüngeren Erkrankten zu schweren Krankheitsverläufen kommen kann. Unabhängig davon besteht die Gefahr, dass die steigende Zahl von Neuinfektionen dazu führt, dass in Zukunft auch ältere Personen und besonders verletzbare Personen wieder vermehrt infiziert werden und entsprechend die Hospitalisationsrate und die Todesfälle wieder ansteigen; (<https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home>, besucht am 6. Oktober 2020). Wie schwer eine Covid-19-Infektion verläuft, ist als Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 40 EpG und Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage nicht entscheidend, da für ein Tätigwerden durch den Kanton gemäss Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage einzig massgebend ist, dass es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen kommt oder eine solche unmittelbar droht. Die Voraussetzungen für ein Tätigwerden durch den Kanton gemäss Art. 8 Abs. 2

Covid-19-Verordnung besondere Lage sind aufgrund der steigenden Anzahl an Neuinfektionen im Kanton Zürich dementsprechend gegeben.

3.4 Für den Vollzug des Epidemiengesetzes ist im Kanton Zürich die Gesundheitsdirektion bzw. der dieser untergeordnete Kantonsärztliche Dienst zuständig (§ 54 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG]; § 1 Abs. 1 und § 15 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 19. März 1975 [VV EpiG]). Der Erlass der V Covid-19 erfolgte auf Antrag der Gesundheitsdirektion durch den Regierungsrat (vgl. Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2006 [KV]; § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung [OG RR]).

4.

4.1 Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführenden rügen einen Eingriff in ihre verfassungsmässigen Rechte und damit die Verletzung von übergeordnetem Recht. Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]).

4.2 Gemäss Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Das Grundrecht auf persönliche Freiheit umfasst neben den in Art. 10 Abs. 2 BV ausdrücklich genannten Rechten auch das Recht auf Selbstbestimmung und auf individuelle Lebensgestaltung sowie den Schutz der elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung. Das Recht auf individuelle Lebensgestaltung beinhaltet auch die Freiheit in der Auswahl der Bekleidung etwa nach den Gesichtspunkten der Ästhetik und der Praktikabilität (BGE 138 IV 13 E. 7 mit Hinweisen; Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 10 N. 6, 38 ff.). Die vom Beschwerdegegner zur Bekämpfung von Covid-19 angeordneten Massnahmen, insbesondere die

Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten sowie allenfalls in Gastronomiebetrieben und an Veranstaltungen, tangieren das Recht der Beschwerdeführenden auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV. Dies wird auch vom Beschwerdegegner nicht bestritten.

Die Pflicht zur Erhebung von Kontaktdaten durch Gastronomiebetriebe sowie seit dem 1. Oktober durch Anbietende der Prostitution betrifft zudem das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV. Darunter fällt grundsätzlich jedes staatliche Erheben, Sammeln, Verarbeiten, Aufbewahren oder Weitergeben von Angaben, die einen Bezug zur Privatsphäre einer Person haben (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 167).

Die Beschwerdeführenden rügen sodann sinngemäss einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV. Es bestehen indes keine Anhaltspunkte dafür, dass sie selber in ihrer eigenen privatwirtschaftlichen Tätigkeit – etwa als Gewerbetreibende oder Arbeitnehmende in den von der Maskenpflicht besonders betroffenen Branchen – durch die streitigen Massnahmen unmittelbar beeinträchtigt sein könnten. Soweit die Beschwerdeführenden in allgemeiner Weise geltend machen, die angeordneten Massnahmen hätten weitreichende Folgen für Detailhandel und Gastronomie, scheinen sie allein Interessen von Dritten bzw. der Allgemeinheit wahrzunehmen. Ob sie sich insofern auf die Wirtschaftsfreiheit berufen können, kann jedoch offenbleiben, weil sich die angeordneten Massnahmen im Grundsatz auch unter dem Gesichtswinkel jenes Freiheitsrechts rechtfertigen lassen (vgl. dazu insbesondere E. 4.5.3 am Ende). Soweit sich die Beschwerdeführenden schliesslich auf ihre Konsumfreiheit berufen wollen, ergäbe sich aus der Wirtschaftsfreiheit in der vorliegenden Konstellation kein weitergehender Schutz im Vergleich zur persönlichen Freiheit.

4.3

4.3.1 Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage für den Grundrechtseingriff ist zunächst zu beachten, dass bei einer abstrakten Normenkontrolle auch die angefochtene Norm die für den Grundrechtseingriff erforderliche gesetzliche Grundlage bilden könnte. Bei Verordnungsbestimmungen kann dies nur (aber immerhin) für leichtere Eingriffe der Fall sein (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV e contrario). Die Prüfung der gesetzlichen Grundlage hat daher

dahingehend zu erfolgen, ob für schwerwiegende Eingriffe eine Grundlage in einem formellen Gesetz besteht, das übergeordnete Recht Raum für die angeordneten Massnahmen lässt und deren Anordnung in der Kompetenz des Kantons bzw. des Regierungsrats lag.

4.3.2 Die strittige Verordnung des Beschwerdegegners stützt sich auf Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage und Art. 40 EpG. Gemäss Art. 40 Abs. 1 EpG ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung können sie insbesondere Veranstaltungen verbieten oder einschränken (lit. a), Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (lit. b), das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken (lit. c). Angesichts des Wortlauts der Bestimmung (die zuständigen kantonalen Behörden "können *insbesondere* folgende Massnahmen treffen") ist diese Aufzählung von möglichen Massnahmen nicht abschliessend. Damit steht Art. 40 Abs. 2 EpG der Anordnung anderer und insbesondere milderer Massnahmen nicht entgegen. Die angeordneten Massnahmen müssen jedoch verhältnismässig sein: So sieht Art. 40 Abs. 3 EpG vor, dass die Massnahmen nur so lange dauern dürfen, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Auch sind die angeordneten Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

4.3.3 Die Beschwerdeführenden machen geltend, Art. 40 EpG komme vorliegend bereits mangels Gesundheitsgefährdung durch Covid-19 bzw. mangels Vorliegen einer Epidemie nicht zur Anwendung. Wie bereits erwähnt (vorn E. 3.3), handelt es sich bei Covid-19 um eine weltweite Pandemie, von der auch die Schweiz betroffen ist. Die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 40 EpG sind damit gegeben. Darüber hinaus hat auch der Bundesrat die grundsätzliche Anwendbarkeit von Art. 40 EpG im Rahmen der Covid-19-Epidemie vorgesehen, indem er in Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage die Kantone ermächtigt, Massnahmen nach Art. 40 EpG zu treffen, wenn es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen kommt oder eine solche unmittelbar droht.

4.3.4 Zu den Vorschriften zum Betrieb im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG zählen neben

anderem Hygienemassnahmen (Botschaft EpG, S. 392), namentlich die Verwendung von Schutzmaterial (bspw. Gesichtsmasken). Bei der Erhebung von Kontaktdaten in Gastronomiebetrieben, der Beschränkung der Personenzahl und der seit 15. Oktober 2020 geltenden Maskentragpflicht in Gastronomiebetrieben, in denen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, gemäss § 1 Abs. 1 und § 2 V Covid-19 handelt es sich um Betriebsvorschriften für private Unternehmen gemäss Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG. Auch die Maskentragpflicht gemäss § 4 Abs. 1 und 2 V Covid-19 ist als Massnahme im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG zu qualifizieren. Die in § 3 Abs. 1 V Covid-19 angeordneten Vorschriften für Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen in Innenräumen bzw. mehr als 300 Personen in Innen- und Aussenräumen (Vorliegen eines Schutzkonzepts [bis 30. September 2020], Einhalten des Mindestabstands oder Tragen von Gesichtsmasken) stellen Einschränkungen im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG dar. Damit beruhen die in § 1–4 V Covid-19 angeordneten Massnahmen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

4.4 Die angeordneten Massnahmen dienen der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und damit dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Es sollen schwere Krankheitsverläufe und Todesfälle sowie ein Kollaps des Gesundheitssystems verhindert werden. Beim Schutz der Gesundheit handelt es sich um ein zentrales polizeiliches Schutzgut (Schweizer, Art. 36 N. 32 und Art. 10 N. 57; BGE 137 I 31 E. 6.4). Die Massnahmen liegen entsprechend im öffentlichen Interesse.

4.5

4.5.1 Im Hinblick auf die Prüfung der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen, d.h. Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Zumutbarkeit), ist zunächst das Folgende festzuhalten: Covid-19 wird bei engem und längerem Kontakt zu einer infizierten Person (weniger als 1,5 m Abstand ohne Trennwand oder Tragen einer Gesichtsmaske) durch Tröpfchen und über die Hände übertragen. Je länger und enger der Kontakt zu einer infizierten Person ist, desto wahrscheinlicher ist eine Ansteckung (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/empfehlungen-fuer-den-alltag.html>, besucht am 6. Oktober 2020).

Zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie empfiehlt das BAG neben der Einhaltung der Hygiene- und Verhaltensregeln insbesondere "Testen, Tracing, Isolation und Quarantäne". Durch die Erhebung von Kontaktdaten in Gastronomiebetrieben können die kantonalen Behörden die Infektionsketten rückverfolgen (sog. Contact Tracing). Personen, die mit einer infizierten Person Kontakt hatten, können so ermittelt und über eine mögliche Ansteckung informiert werden. In der Folge können sich die betreffenden Personen in Isolation versetzen, damit sich das Virus nicht weiterverbreiten kann. Gemäss aktuellem Wissen kann durch das Contact-Tracing die Ausbreitung von Covid-19 am wirksamsten kontrolliert und eingedämmt werden (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/so-schuetzen-wir-uns.html>, besucht am 6. Oktober 2020; National Covid-19 Science Task Force, SARS-CoV-2 contact tracing strategy: epidemiologic and strategic considerations, 26. April 2020, zu finden über <https://ncs-tf.ch/de/policy-briefs>).

Die Hygiene- und Verhaltensregeln umfassen einerseits die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m und andererseits das Tragen einer Gesichtsmaske, wenn Abstandhalten nicht möglich ist und kein physischer Schutz, bspw. eine Trennwand, vorhanden ist. Das Tragen einer Maske in der Öffentlichkeit dient in erster Linie dem Schutz von anderen Personen. Eine infizierte Person kann bereits zwei Tage vor Auftreten der Symptome ansteckend sein, ohne es zu wissen. Wenn folglich auf engem Raum alle Personen eine Maske tragen, wird jede Person von den anderen geschützt. Dadurch verlangsamt sich die Ausbreitung von Covid-19 (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/masken.html>, besucht am 6. Oktober 2020). Die Swiss National Covid-19 Science Task Force befürwortet bereits seit April 2020 das Tragen einer Maske in Innenräumen (namentlich in Spitälern/Arztpraxen und in Lebensmittelläden) und im öffentlichen Verkehr, wenn der Mindestabstand nicht eingehalten werden kann (National Covid-19 Science Task Force, Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, 1. Juli 2020, zu finden über <https://ncs-tf.ch/de/policy-briefs>; National Covid-19- Science Task Force, Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20. April 2020, zu finden über <https://ncs-tf.ch/de/policy-briefs>). Die WHO empfiehlt das

Tragen von Gesichtsmasken zwar nicht generell, hält aber fest, dass Gesichtsmasken Teil einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung von Covid-19 sein sollten. Medizinische Gesichtsmasken schützen einerseits den Träger vor einer Infektion und andererseits andere Personen vor einer Ansteckung durch den (infizierten, allenfalls symptomfreien) Träger. In Situationen, in welchen der Abstand nicht eingehalten werden könne, sollten Regierungen die Öffentlichkeit dazu ermutigen, Gesichtsmasken zu tragen (vgl. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-covid-19-and-masks>, besucht am 6. Oktober 2020).

4.5.2 § 1 V Covid-19 verpflichtet Gastronomiebetriebe dazu, die Kontaktdaten (Name, Vorname, Postleitzahl, Mobiltelefonnummer, E-Mail-Adresse, Zeit des Ein- und Austritts in den Gastronomiebetrieb) ihrer Gäste zu erheben. Diese Massnahme dient dem sog. Contact Tracing. Wie bereits erwähnt, kann dadurch die Covid-19-Epidemie wirksam bekämpft werden (vorn E. 4.5.1). Die in § 1 Abs. 1 V Covid-19 angeordnete Massnahme ist damit geeignet, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Die Massnahme erweist sich sodann als erforderlich, da in Gastronomiebetrieben der vom BAG empfohlene Abstand von 1,5 m (vorn E. 4.5.1) – namentlich zu Angestellten des Lokals – häufig nicht eingehalten werden kann. Eine ausnahmslos geltende Maskentragpflicht im Sinn einer mildereren Massnahme ist in Gastronomielokalen, in welchen man sich hauptsächlich zur Verköstigung aufhält, ungeeignet und könnte nur ergänzend, nicht aber anstelle einer Kontaktdatenerhebung in Betracht kommen. Die vom Beschwerdegegner angeordnete Massnahme geht in § 1 Abs. 2 V Covid-19 leicht über die Covid-19-Verordnung besondere Lage hinaus, muss doch gemäss bundesrätlicher Verordnung nur eine Telefonnummer angegeben werden (vgl. Anhang Ziff. 4.4), gemäss der Zürcher Verordnung aber eine Mobiltelefonnummer sowie eine E-Mail-Adresse. Diese Angaben dienen aber offenkundig einer schnelleren und zuverlässigeren Kontaktaufnahme im Rahmen des Contact-Tracings und erscheinen notwendig und massvoll. Bei der Interessenabwägung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die erhobenen Daten gemäss § 1 Abs. 3 V Covid-19 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage (vgl. auch deren Anhang Ziff. 4.6 zur Vertraulichkeit und Datensicherheit) zu keinen anderen Zwecken (wie bspw. Marketingzwecken) bearbeitet werden dürfen und nach 14 Tagen sofort vernichtet werden müssen (vgl. auch Erläuterungen zur Verordnung vom 19. Juni

2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, Version vom 12. August 2020 [fortan: Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage], S. 6, zu finden über <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html>). Die Verordnung sieht damit eine Regelung vor, um einen Datenmissbrauch zu verhindern. Erfasst werden dürfen zudem lediglich Kontaktdaten. Dabei handelt es sich nicht um besonders persönlichkeitsnahe Daten, weshalb bloss ein geringfügiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt (vgl. Müller/Schefer, S. 170 f.). Das BAG erachtet das Contact-Tracing sodann als zentrale Massnahme, um Infektionsketten unterbrechen und die Ausbreitung von Covid-19 wirksam kontrollieren und eindämmen zu können. Zwar betreffen die Neuinfektionen derzeit eher jüngere Personen, die in der Regel einen weniger schweren Verlauf haben als Personen über 65 Jahren (vgl. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/besonders-gefaehrdete-menschen.html>, besucht am 6. Oktober 2020). Es besteht jedoch die Gefahr, dass die steigende Zahl von Neuinfektionen dazu führt, dass auch Personen über 65 Jahre sowie besonders verletzbare Personen (schwängere Frauen, Erwachsene mit Vorerkrankungen wie Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs etc.) wieder vermehrt infiziert werden und damit auch die Hospitalisationsrate und die Todesfälle wieder ansteigen (vorn E. 3.3). Entsprechend hat das Interesse der Beschwerdeführenden an der Aufhebung der Massnahme nach § 1 Abs. 1 V Covid-19 hinter dem öffentlichen Interesse an der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zurückzutreten. Nach dem Gesagten erweist sich die in § 1 V Covid-19 vorgesehene Massnahme als verhältnismässig.

4.5.3 Die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, gemäss § 2 V Covid-19 dient der Verhinderung von "Superspreader-Events". Bei einem "Superspreader" handelt es sich um eine infizierte Person, die eine ungewöhnlich hohe Zahl von anderen Personen mit Covid-19 ansteckt. In Betrieben, in welchen Gäste frei zirkulieren, kommen unter Umständen viele Personen miteinander in Kontakt. Die Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m erweist sich gerade in Bars, Diskotheken und Clubs als schwierig bzw. nicht durchsetzbar. Entsprechend besteht

ein hohes Ansteckungspotenzial. Durch die Beschränkung der Personenzahl bleibt die Zahl der Personen, die in Kontakt zu einer infizierten Person kommen und sich potenziell infizieren können, beschränkt. Dadurch kann der exponentielle Anstieg der Fallzahlen aufgrund eines "Superspreader-Events" verhindert werden. Demgegenüber kann die Erhebung von Kontaktdaten alleine ein "Superspreader-Event" nicht verhindern, da diese Massnahme erst nach Bekanntwerden der Infizierungen greift und entsprechend erst nach dem eigentlichen Event dazu beiträgt, eine weitere Ausbreitung zu verhindern (vgl. Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage, S. 6). Um die Infektionsgefahr weiter minimieren zu können, gilt ausserdem seit dem 15. Oktober 2020 eine Maskentragpflicht in Innenräumen von Gastronomiebetrieben, in denen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt. Die Massnahme gemäss § 2 V Covid-19 ist folglich geeignet und erforderlich, um die Covid-19-Epidemie zu bekämpfen. Weshalb die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomielokalen den Beschwerdeführenden nicht zumutbar sein soll, ergibt sich aus ihren Ausführungen nicht. Die Beschwerdeführenden werden durch die Massnahme insbesondere nicht daran gehindert, ein Gastronomielokal zu besuchen. Insofern wiegt der Eingriff in ihre persönliche Freiheit nicht schwer. Dass sie selber in der Gastronomie tätig und insofern von der Massnahme besonders betroffen wären, machen sie nicht geltend und ist aus den Akten auch nicht ersichtlich.

Der Vollständigkeit halber bleibt festzuhalten, dass die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben zwar einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der von der Massnahme betroffenen Gewerbetreibenden darstellt. Angesichts des von "Superspreader-Events" ausgehenden Risikos ist dieser Eingriff aber gerechtfertigt und hinzunehmen. Das Ziehen der Grenze bei 100 Personen erscheint sachgerecht, jedenfalls nicht rechtverletzend, und ermöglicht grösseren Lokalen, den Betrieb – wenn auch in verminderter Form – aufrechtzuerhalten. Kleinere Lokale sowie Lokale, in welchen die Konsumation ausschliesslich sitzend erfolgt, sind von der Massnahme nicht betroffen. Zu berücksichtigen ist sodann, dass diese Massnahme mit Beschluss des Regierungsrats vom 23. September 2020 insofern gelockert wurde, als sich in Gastronomiebetrieben, in welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, ab dem 1. Oktober 2020 neu bis zu 300 Personen aufhalten dürfen, sofern diese Personen Gesichtsmasken tragen (RRB Nr. 937/2020). Dies stellt

v. a. für Lokale eine Erleichterung dar, die nicht hauptsächlich der Verköstigung dienen (namentlich Diskotheken und Clubs) und in welchen sich eine Maskenpflicht entsprechend einfach umsetzen lässt. Unter diesen Umständen überwiegt das gesundheitspolizeiliche Interesse das private Interesse an einer Aufhebung der Massnahme. Damit erweist sich die in § 2 V Covid-19 angeordnete Massnahme als verhältnismässig.

4.5.4 Die Einschränkungen für Veranstaltungen nach § 3 Abs. 1 V Covid-19 dienen – wie die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben – dazu, einen "Superspreader-Event" zu verhindern (vgl. vorn E. 4.5.3). Auch diese Massnahme ist zur Bekämpfung von Covid-19 und damit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit geeignet. Den unterschiedlichen Gegebenheiten von Veranstaltungen wird Rechnung getragen, indem es den Veranstaltern freigestellt bleibt, ein Schutzkonzept vorzulegen (bis 30. September 2020) *oder* für die Einhaltung des Mindestabstands *oder* das Tragen von Gesichtsmasken zu sorgen (§ 3 Abs. 1 V Covid-19). Seit dem 1. Oktober 2020 fällt zwar die Möglichkeit eines Schutzkonzepts weg und seit dem 15. Oktober 2020 gilt die entsprechende Massnahme bereits für Veranstaltungen ab 30 Personen, nichtsdestotrotz bleiben Veranstaltungen bei Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m *oder* bei Tragen von Gesichtsmasken möglich. Insofern ist keine mildere Massnahme ersichtlich. Weshalb die Massnahme den Beschwerdeführenden nicht zumutbar sein soll, legen sie nicht dar und ist aus den Akten nicht ersichtlich. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass Veranstaltungen mit dieser Massnahme weiterhin zulässig bleiben, weshalb lediglich ein geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit vorliegt. Politische oder zivilgesellschaftliche Kundgebungen sind von § 3 Abs. 1 V Covid-19 ausserdem nicht betroffen. Ihre Zulässigkeit richtet sich nach Art. 6 Abs. 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage (§ 3 Abs. 2 V Covid-19). Die Massnahme gemäss § 3 Abs. 1 V Covid-19 erweist sich deshalb als verhältnismässig.

4.5.5 Die in § 4 Abs. 1 und 2 V Covid-19 statuierte Maskentragpflicht ist geeignet, die öffentliche Gesundheit zu schützen, da dadurch die Bevölkerung bei Nichteinhalten des Mindestabstands vor einer Ansteckung durch eine allenfalls unwissentlich infizierte, symptomfreie Person geschützt werden bzw. unwissentlich infizierte Personen durch das Tragen einer

Gesichtsmaske andere Personen schützen (vgl. vorn E. 4.5.1). Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, in Einkaufsläden komme es nicht zu einem längeren, engen Kontakt zu anderen Personen, weshalb keine Ansteckungsgefahr bestehe, ist ihnen nicht zuzustimmen. Es ist notorisch, dass es in Stosszeiten – bspw. in einer Warteschlange – sowie bei engen Platzverhältnissen in vielen Einkaufsläden im urban geprägten, bevölkerungsreichen Kanton Zürich sehr wohl zu längeren Kontakten mit anderen Personen kommt. Zu berücksichtigen ist sodann, dass besonders verletzbare Personen zwar auf Restaurantbesuche und Veranstaltungen verzichten können, nicht aber auf das Einkaufen. Auch zu deren Schutz erweist sich die Pflicht zum Tragen einer Maske in Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten als erforderlich. Das Vorbringen der Beschwerdeführenden, wonach das Tragen einer Gesichtsmaske umständlich und unangenehm sei, ist zwar nachvollziehbar. Soweit die Beschwerdeführenden darüber hinaus in unsubstanziierter Weise behaupten, das Tragen einer Maske könne "je nach Mensch [...] zu übermässigem Schwitzen bis zu Hautausschlägen und neuen Erkrankungen" führen, ist unklar, ob sie davon selber betroffen sind oder nicht. Nachdem die Pflicht zum Tragen einer Maske örtlich stark beschränkt und mit bloss leichten und vorübergehenden Unannehmlichkeiten verbunden ist, liegt lediglich ein geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit vor. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Personen, die aus besonderen, insbesondere medizinischen Gründen keine Gesichtsmaske tragen können, von der Maskenpflicht befreit sind (§ 4 Abs. 3 [bisher Abs. 2] lit. b V Covid-19). Im Übrigen schreibt § 4 V Covid-19 nicht das Tragen eines bestimmten Gesichtsmaskenmodells vor, so dass sich im Falle einer Unverträglichkeit einfach auf ein anderes Produkt ausweichen lässt, von denen eine Vielzahl (auch in unterschiedlichen Ausführungen und Materialien) erhältlich ist. Soweit die Beschwerdeführenden befürchten, die Maskenpflicht setze die Leistungsfähigkeit des Verkaufspersonals herab – was indes nicht nachgewiesen ist –, ist auch dieses von der Maskenpflicht ausgenommen, sofern es durch eine physische Abtrennung (z. B. Plexiglasscheiben) geschützt ist (§ 4 Abs. 3 [bisher Abs. 2] lit. c V Covid-19). Angesichts der vorgesehenen Ausnahmen von der Maskentragpflicht sowie der Tatsache, dass die Maskentragpflicht zeitlich und örtlich stark beschränkt ist, überwiegt das gesundheitspolizeiliche Interesse an der Maskenpflicht das private Interesse, in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten keine Gesichtsmaske tragen zu müssen. Die Massnahme gemäss § 4 Abs. 1 V Covid-19 erweist sich damit als zumutbar.

4.5.6 Nachdem die am 23. September 2020 vom Beschwerdegegner beschlossene Änderung der V Covid-19 (vorn II.D.) von den Beschwerdeführenden nicht angefochten wurde, erübrigen sich Ausführungen zu der seit dem 1. Oktober 2020 geltenden Pflicht zur Erhebung von Kontaktdaten durch Anbietende der Prostitution gemäss § 5 Abs. 1 V Covid-19.

4.6 Zusammengefasst beruht der Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführenden auf einer gesetzlichen Grundlage (E. 4.3), liegt im öffentlichen Interesse (E. 4.4) und ist verhältnismässig (E. 4.5). Insofern erweist sich der Grundrechtseingriff als rechtmässig. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

5.

Mit dem vorliegenden Endentscheid erübrigt sich die Behandlung des Gesuchs um Anordnung vorsorglicher Massnahmen, da solche ohnehin nur bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens Bestand gehabt und mit dem Entscheid in der Hauptsache geendet hätten (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 6 N. 29 mit Hinweisen).

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den unterliegenden Beschwerdeführenden 1–13 zu je 1/13 unter solidarischer Haftung für den ganzen Betrag aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 14 VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 6, 9, 13 f. und 16) und steht ihnen keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem Beschwerdegegner ist eine solche schon mangels Antrag nicht zuzusprechen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 3'300.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 120.-- Zustellkosten,
Fr. 3'420.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden den Beschwerdeführenden 1–13 zu je 1/13 und unter solidarischer Haftung für die gesamten Kosten auferlegt.
4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an ...