

**Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich**

4. Abteilung

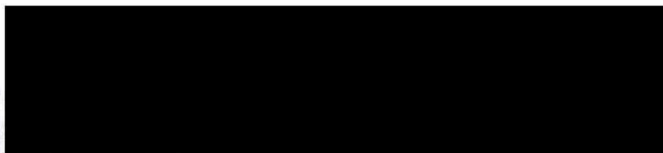


Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 257 50 40

Auszug aus dem Protokoll

AN.2021.00010

In Sachen



Beschwerdeführer,

gegen

**Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Bildungsdirektion,
Postfach, 8090 Zürich,**

Beschwerdegegner,

**betreffend die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-
Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021.**

Die Abteilungspräsidentin
(Tamara Nüssle)

hat

nach Einsicht

in die vom Regierungsrat am 22. September 2021 erlassene Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich, welche am 29. September 2021 mit der Meldungsnummer RS-ZH03-000000412 im Amtsblatt publiziert, sofort in Kraft gesetzt und die Beschwerdefrist auf 10 Tage verkürzt wurde (act. 4),

in die gegen die Verordnung gerichtete Beschwerde vom 28. September 2021, womit die Aufhebung der §§ 3 und 4 beantragt wird und um Wiederstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde sowie um Verlängerung der Beschwerdefrist auf die ordentlichen 30 Tage ersucht wird (act. 2),

in die Beschwerdeantwort des Beschwerdegegners vom 7. Oktober 2021 (act. 6),

in den erbetenen Nachweis des Schulbesuchs der Tochter des Beschwerdeführers (act. 7),

in die Beschwerdeantwort im Parallelverfahren AN.2021.11 (act. 5 der Akten im Verfahren AN.2021.11),

in das Schreiben des Mittel- und Berufsbildungsamtes an die Rektorinnen und Rektoren der kantonalen Mittelschulen vom 1. Oktober 2021 (act. 6 der Akten AN.2021.11),

in der Erwägung, dass

die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die vorliegende Streitigkeit in der Hauptsache und damit auch in Bezug auf das Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu bejahen ist (§ 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2] in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d VRG); Regina Kiener, in: Alain

Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 6 N. 23),

die prozessleitenden Anordnungen sowie demnach auch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Kompetenz der Vorsitzenden liegen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 der Organisationsverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [LS 175.21]; Kiener, § 6 N. 25),

der Beschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt und deren Entzug besondere und qualifizierte Gründe voraussetzt (§ 55 in Verbindung mit § 25 Abs. 1 und Abs. 3 VRG),

solche besonderen Gründe nur gegeben sind, wenn ein schwerer Nachteil droht, falls die aufschiebende Wirkung nicht entzogen würde, wobei die sich gegenüberstehenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind (Kiener, § 25 N. 26 ff.),

der Regierungsrat zur Anordnung von Massnahmen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern, zuständig ist und insbesondere Schulen schliessen oder Vorschriften zu deren Betrieb verfügen kann (Art. 40 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 [EpG, SR 818.101] in Verbindung mit § 54b des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG, LS 810.1]),

ein Impfblogatorium im Epidemiengesetz als Massnahme nicht vorgesehen ist,

Schülerinnen und Schüler, welche weder über ein Zertifikat als Geimpfte noch Genesene verfügen, sich von der Maskentragpflicht durch die Teilnahme an von der Schule kostenlos angebotenen Spucktests befreien können,

die Nichtteilnahme an den repetitiven Spucktests bzw. das Nichtvorweisen eines Impf- oder Genesenenzertifikats nicht zu einem Schulausschluss bzw. zum Ausschluss vom Präsenzunterricht führt,

der Zugang zum Schulunterricht damit auch ohne Impfung, Genesung oder Testung möglich ist,

die Möglichkeit des Ausschlusses von nicht immunisierten Kindern von freiwilligen Schulagern bei einer summarischen Prüfung als verhältnismässig erscheint, zumal der Aufwand für die Testorganisation für Aktivitäten und Reisen beträchtlich sowie die Gefahr eines Ausbruchs im Lager mit Quarantäne- und Isolationskonsequenzen bei ungeschützten Teilnehmerinnen und Teilnehmern viel grösser ist,

den Schülerinnen und Schülern damit unter der Bedingung eines schulischen Angebots für Gratistests für den normalen Schulbesuch die Freiheit gelassen wird, zwischen einer Impfung, einer Testung oder dem Maskentragen zu wählen,

die kantonalen Gymnasien zum Anbieten von Gratistests zwischenzeitlich verpflichtet wurden (act. 5 S. 5 und act. 6 jeweils im Verfahren AN.2021.11) und mithin auch das von der Tochter des Beschwerdeführers besuchte Gymnasium nach den Herbstferien kostenlose repetitive Spucktests anbietet wird (act. 6),

damit kein faktischer Impfzwang angeordnet wird, weshalb der Tochter des Beschwerdeführers damit kein Nachteil entsteht, der auch durch einen für sie günstigen Endentscheid nicht mehr wiedergutzumachen wäre,

sowohl die Maskentragpflicht als auch die Testung keine schweren Eingriffe in das Grundrecht auf persönliche Freiheit darstellen,

die Maskentragpflicht (nur) für nicht immunisierte und nicht getestete Schülerinnen und Schüler, welche mit viel grösserer Wahrscheinlichkeit als Geimpfte, Genesene oder Getestete Ansteckungen verursachen und damit Quarantänemassnahmen notwendig machen können, ein vertretbares Mittel zur Sicherstellung eines geordneten Schulbetriebs mit Präsenzunterricht für alle Schülerinnen und Schüler darstellt,

damit das verfassungsmässige Recht auf Bildung (Art. 14 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [LS 101]) gewährleistet wird,

das öffentliche Interesse an einer sofortigen Wirksamkeit der Massnahmen mit Blick auf die derzeitige instabile epidemiologische Lage in Kombination mit der kalten Jahreszeit damit als höher zu gewichten ist, sodass es sich rechtfertigt, die aufschiebende Wirkung während des Verfahrens nicht wiederherzustellen,

das Gesuch des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde deshalb abzuweisen ist,

der Beschwerdeführer, welcher rechtzeitig Beschwerde erhoben hat und dem damit keine Nachteile aus der verkürzten Beschwerdefrist erwachsen, nicht legitimiert ist, die Verlängerung der Beschwerdefrist für die "Allgemeinheit" zu verlangen, weshalb auf sein diesbezügliches Gesuch nicht einzutreten ist,

mit dem Hinweis, dass

sich gegen diese Verfügung nur Beschwerde beim Bundesgericht erheben liesse, wenn ein nicht wiedergutzumachender Nachteil drohte oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2015 [SR 173.110]; Kiener, § 25 N. 48),

über die Nebenfolgen erst mit dem Endentscheid zu befinden sein wird,

v e r f ü g t :

1. Das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird abgewiesen.
2. Auf das Gesuch um Verlängerung der Beschwerdefrist wird nicht eingetreten.
3. Dem Beschwerdeführer läuft eine **Frist von 10 Tagen** ab Zustellung dieser Verfügung zur freigestellten Vernehmlassung zu act. 6.
4. Gegen diese Verfügung kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.

5. Mitteilung an:

- a) den Beschwerdegegner unter Beilage einer Kopie von act. 7;
- b) den Beschwerdeführer unter Beilage je einer Kopie von act. 6 und 7 sowie von act. 5 (anonymisiert) und act. 6 der Akten im Verfahren AN.2021.11.

Zürich, 12. Oktober 2021

Für richtigen Auszug,
Die Gerichtsschreiberin:

Versandt: 13. Okt. 2021
SG


Sonja Güntert



Verwaltungsgericht

AN Nr. 2021.../...10..

Eingang ...08. OKT. 2021.

Poststempel 07. OKT. 2021

Kanton Zürich
Bildungsdirektion



Dr. Silvia Steiner
Regierungsrätin

Walcheplatz 2
8090 Zürich
Tel: +41 43 259 23 06

Referenz-Nr.
2021-1467

EINSCHREIBEN Intern

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich
4. Abteilung
Postfach
8090 Zürich

7. Oktober 2021

AN.2021.00010

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Verwaltungsrichter

In Sachen



Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Bildungsdirektion, Postfach, 8090 Zürich

Beschwerdegegner

betreffend

**Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung
Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021**



erstatten wir innert Frist die

Beschwerdeantwort

und stellen folgende

Anträge:

- „1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
2. Unter Kostenfolgen zulasten des Beschwerdeführers.“

Begründung

I. Formelles

- 1 Mit Verfügung vom 29. September 2021 wurde dem Beschwerdegegner eine Frist von 10 Tagen seit Zustellung angesetzt, um die Beschwerdeantwort einzureichen. Mit der vorliegenden Eingabe ist die Frist gewahrt.
- 2 Zur Erhebung eines Begehrens um abstrakte Normenkontrolle ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung legitimiert, wer zumindest virtuell in schutzwürdigen tatsächlichen Interessen berührt ist. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4). Diese zu Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG entwickelte Rechtsprechung gilt kraft Art. 111 Abs. 1 BGG auch für die Beschwerdebefugnis vor kantonalen Instanzen (vgl. Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABI 2009 S. 934 f.).

Der Beschwerdeführer ist von der angefochtenen Verordnung nicht berührt. Berührungspunkte bestehen allenfalls nur insoweit, als er angibt, Vater einer Schülerin zu sein, die eine kantonale Mittelschule besucht. Ob dies für die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers ausreicht, wird der Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz überlassen. Sollte dies der Fall sein, müsste der Beschwerdeführer indes belegen, dass seine Behauptung auch tatsächlich zutrifft.

- 3 Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 20 Abs. 2 VRG). Ausgeschlossen ist demnach die Ermessenskontrolle, das Ermessen der rechtsetzenden Behörde ist zu respektieren (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3.A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 N 95 m.w.H.).



Soweit der Beschwerdeführer die Unangemessenheit der Verordnungsbestimmungen rügt, ist er demnach nicht zu hören. Dasselbe gilt für seine Ausführungen im Zusammenhang mit der Quarantänepflicht. Die Anordnung von Quarantänemassnahmen erfolgt gestützt auf Art. 7 ff. Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage), nach den Vorgaben des Bundesamtes für Gesundheit und durch die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich. Sie bilden nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung. Insofern ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

II. Abkürzung der Beschwerdefrist und Entzug der aufschiebenden Wirkung

- 4 Nach § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG ist die Beschwerde grundsätzlich innert 30 Tagen bei der Rechtsmittelinstanz einzureichen. Bei besonderer Dringlichkeit kann die anordnende Behörde die Rekursfrist bis auf fünf Tage abkürzen (§ 22 Abs. 3 VRG). Diese Fristenordnung gilt auch für das Verfahren der Erlassanfechtung (vgl. Alain Griffel, Kommentar VRG, a.a.O., § 22 N. 10 und § 53 N. 5). Ob und wann eine solche vorliegt, ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, wobei die anordnende Behörde ein erhebliches Ermessen besitzt. Im Bereich der Erlassanfechtung hängt eine zeitliche Dringlichkeit namentlich vom Regelungsinhalt, der Dringlichkeit des Regelungsanliegens und der Notwendigkeit der baldigen Schaffung von Rechtssicherheit ab.
- 5 In den Wochen nach den Sommerferien war ein erheblicher Anstieg der Fallzahlen bei Kindern und Jugendlichen zu verzeichnen. Wie sich zeigte, mussten an zahlreichen Schulen Quarantänemassnahmen angeordnet werden, welche den Schulbetrieb erheblich beeinträchtigten und für die betroffenen Kindern, Jugendlichen und deren Familien insbesondere auch psychisch sehr belastend waren. Die Erfahrungen vom Herbst 2020, als die Fallzahlen nach den Herbstferien stark anstiegen und sich die Situation in den Spitälern massiv zuspitzte, zeigen zudem, dass mit Beginn der kälteren Jahreszeit und dem vermehrten Aufenthalt in geschlossenen Räumen mit einer Zunahme der Fallzahlen nach den Herbstferien gerechnet werden muss ([gd_zh_corona_lagebulletin \(9\).pdf](#), [gd_zh_corona_lagebulletin \(9\).pdf](#)). Es erwies sich daher als unumgänglich, möglichst rasch Massnahmen für die Schulbereich zu treffen. Da die angefochtene Verordnung per 4. Oktober 2021 in Kraft gesetzt wurde und im Kanton Zürich vom 11. bis 22. Oktober 2021 (also nicht wie vom Beschwerdeführer behauptet vom 4. bis zum 15. Oktober 2021) zudem Schulferien sind (vgl. [Schulferien | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)), war es notwendig, die Rechtsmittelfrist auf 10 Tage abzukürzen, um möglichst rasch Rechtssicherheit zu erhalten. Denn die Verkürzung der Rechtsmittelfrist schafft nicht nur schneller Klarheit darüber, ob gegen einen Erlass ein Rechtsmittel ergriffen wurde, sondern die verkürzte Frist gilt dann auch für die Vernehmlassung der Gegenpartei im Beschwerdeverfahren (§ 58 in Ver-



bindung mit § 26b Abs. 2 Satz 3 VRG), was zu einer Beschleunigung des Rechtsmittelverfahrens führt. Mit einer Verkürzung der Rechtsmittelfrist wird folglich eine umgehende(re) gerichtliche Erlasskontrolle ermöglicht.

- 6 Hinzu kommt die besondere Konzeption der V Covid-19 Bildungsbereich als befristetes Schnellrecht mit jeweils nur kurzer Geltungsdauer: Käme vorliegend die ordentliche 30-tägige Rechtsmittelfrist zum Tragen, würde sich diese unter Berücksichtigung der Weihnachtsferien annähernd mit der materiellen Geltungsdauer des Erlasses selber decken. Wie das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in seiner Verfügung vom 26. Mai 2021, AN.2021.00006, E.2.5 festgehalten hat, entspricht es einem nachvollziehbaren und stichhaltigen Interesse, wenn der Regierungsrat den Zeitraum, in dem der Erlass nur auf der Grundlage des Entzugs der aufschiebenden Wirkung Rechtswirkungen zu entfalten vermag, zeitlich möglichst zu begrenzen versucht. Solches lässt sich allein durch eine Verkürzung der Rechtsmittelfrist herbeiführen.
- 7 Aus diesen Gründen erweist sich die Abkürzung der Rechtsmittelfrist als rechtmässig, und zwar auch mit Bezug auf deren Dauer. Die Verordnung wurde am 29. September 2021 im Amtsblatt publiziert (Meldungsnummer RS-ZH03-000000412). Damit verbleiben den Rechtssuchenden mehr als eine Arbeitswoche und zwei Wochenenden zur Ausarbeitung einer Beschwerdeschrift. Hinzu kommt, dass der Regierungsrat in diesem Bereich die Öffentlichkeit nicht nur über den formellen Kanal der Amtsblattpublikation, sondern regelmässig auch über Medienmitteilungen und prominent im Internet über die vorgesehenen Massnahmen und deren Änderung orientiert, lässt sich nicht behaupten, die Verkürzung der Rechtsmittelfrist würde zu einer Verunmöglichung oder übermässigen Erschwerung wirksamen Rechtsschutzes führen. Dies zeigt sich denn auch im Fall des Beschwerdeführers, der noch vor Beginn der Rechtsmittelfrist Beschwerde erhoben hat.
- 8 Aufgrund der unmittelbaren Ansteckungsgefahr in den Schulen, der für die psychische Gesundheit der Kinder und Jugendlichen und deren Familien sehr belastenden Quarantänemassnahmen, des dadurch nur eingeschränkt möglichen Schulbetriebs und der zu erwartenden Zunahme der Fallzahlen nach den Herbstferien war es notwendig, die mit der angefochtenen Verordnung angeordneten Massnahmen umgehend in Kraft treten zu lassen. Damit erweist sich auch der Entzug der aufschiebenden Wirkung als rechtmässig.

III. Materielles

- 9 Soweit der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR 818.102) vermutet, übersieht er, dass Art. 1a Abs. 2 Covid-19-Gesetz, Art. 3a Covid-19-Gesetz und Art. 6a



Abs. 1 Covid-19-Gesetz nicht einschlägig sind für den Erlass der angefochtenen Verfügung. Mit der angefochtenen Verordnung wurde keine Zertifikatspflicht eingeführt. Vielmehr hat der Regierungsmassnahmen Massnahmen zum Schutz der Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen und aller in einer Schule tätigen Personen ergriffen.

- 10 Das Covid-19-Gesetz sieht keine Bestimmungen zum Schulbereich vor. Entsprechend hält Art. 2 Abs. 2 Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) fest, dass Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule und der Sekundarstufe II in die Zuständigkeit der Kantone fallen.
- 11 Die angefochtene Verordnung stützt sich auf Art. 40 Abs. 1 Satz 1 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) in Verbindung mit Art. 23 Covid-19-Verordnung besondere Lage. Danach ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie können insbesondere Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG); die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, und sind regelmässig zu überprüfen (Abs. 3). Art. 36 EpG ist demgegenüber vorliegend ebenfalls nicht einschlägig. Soweit der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen diese Bestimmung annimmt, geht er fehl.
- 12 Zu den sinngemässen Vorbringen des Beschwerdeführers, die angefochtene Verordnung verstosse gegen das Gleichheitsgebot und das Recht auf persönliche Freiheit ist Folgendes festzuhalten:
- 13 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung besagt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandelt ist. Die vom Beschwerdeführer beanstandete Regelung von § 3 V Covid-19 Bildungsbereich ordnet für alle Lehrpersonen, in der Schule tätigen Personen und Schülerinnen und Schülern gleichermassen eine Maskenpflicht in den Innenräumen an. Die Maskenpflicht ist nach wie vor eine der Massnahmen, die wirksam und einfach vor einer Ansteckung mit Sars-CoV-2 schützen. Gleichzeitig ist es nicht gerechtfertigt, Personen, die aktiv dazu beitragen, die Übertragung von SARS-CoV-2 zu reduzieren, zum Tragen einer Maske zu verpflichten. Deshalb können sich Personen von der Maskentragpflicht befreien, die über ein gültiges Covid-19-Impfzertifikat oder ein gültiges Covid-19-Genesungszertifikat verfügen oder die am wöchentlichen repetitiven Testen in der Schule oder bei der oder dem Arbeitgebenden teilnehmen (§ 3 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich). Es bestehen demnach zulässige Gründe für eine Ungleichbehandlung von Ungeimpften, nicht Genesenen und Personen, die



nicht am wöchentlichen Testen teilnehmen wollen, indem diese sich nicht von der Maskentragpflicht befreien können.

- 14 Zu beachten ist, dass die Schülerinnen und Schüler in einer besonders engen Rechtsbeziehung zum Staat stehen (sogenanntes Sonderstatusverhältnis). Das bedeutet, dass sie leichte Eingriffe in Grundrechte wie namentlich die persönliche Freiheit von Gesetzes wegen hinzunehmen haben. Wie die Maskentragpflicht ist auch die Teilnahme am wöchentlichen repetitiven Testen, welches mittels Spucktest erfolgt, ein lediglich geringfügiger Eingriff in die persönliche Freiheit. Wenn der Beschwerdeführer von einem Eingriff in die persönliche Freiheit spricht, ist er daran zu erinnern, dass diese dort aufhört, wo dasselbe Recht eines anderen tangiert wird.
- 15 Dem Recht, sich nicht impfen oder testen zu lassen und keine Maske zu tragen, steht das Recht gegenüber, bestmöglich vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 geschützt zu werden und möglichst unbehindert die Schule besuchen und lernen zu dürfen. Gerade mit Blick auf die psychosozialen Belastungen, denen Schülerinnen und Schüler, aber auch deren Familien, ausgesetzt sind, wenn sie die Schule aufgrund von Quarantänemassnahmen nicht wie gewohnt besuchen können, ergibt die Güterabwägung, dass es ohne Weiteres verhältnismässig ist, von Personen, die sich nicht impfen lassen wollen und nicht genesen sind, die Teilnahme am wöchentlichen repetitiven Testen oder alternativ das Tragen einer Maske zu verlangen. Ebenso ist es Personen, welche aus medizinischen Gründen keine Maske tragen können, sich aber nicht impfen lassen wollen und nicht genesen sind, zumutbar, sich am repetitiven Testen zu beteiligen oder sich anderweitig testen zu lassen. Auch dieser Eingriff ist folglich verhältnismässig und stellt keine Verletzung der persönlichen Freiheit dar.
- 16 Was sodann die Erfassung der Gültigkeitsdauer des Zertifikats oder des Testdatums betrifft (§ 3 Abs. 4 V Covid-19 Bildungsbereich), ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Bestimmung gegen Art. 13 Abs. 2 BV verstossen sollte.
- 17 Die Regelung von § 4 bezweckt, Lagerabbrüche infolge von Infektionsfällen möglichst zu vermeiden. Nicht geimpfte sowie nicht genesene Personen wären zudem unter Umständen dazu gezwungen, sich in regelmässigen Abständen testen zu lassen, was die Organisation und den geordneten Ablauf eines Lagers erheblich erschwert oder namentlich im Falle von Auslandsreisen verunmöglicht. Schliesslich gilt es zu vermeiden, dass sich Lagerteilnehmende im Fall eines positiven Testresultates vor Ort in Isolation bzw. Quarantäne begeben müssen. Auch hier ist nicht ersichtlich, weshalb diese Bestimmung gegen Art. 8 Abs. 2 BV verstossen sollte.
- 18 Aus all diesen Gründen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.



IV. Kostenfolgen

- 19 Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

V. Akteneinreichung

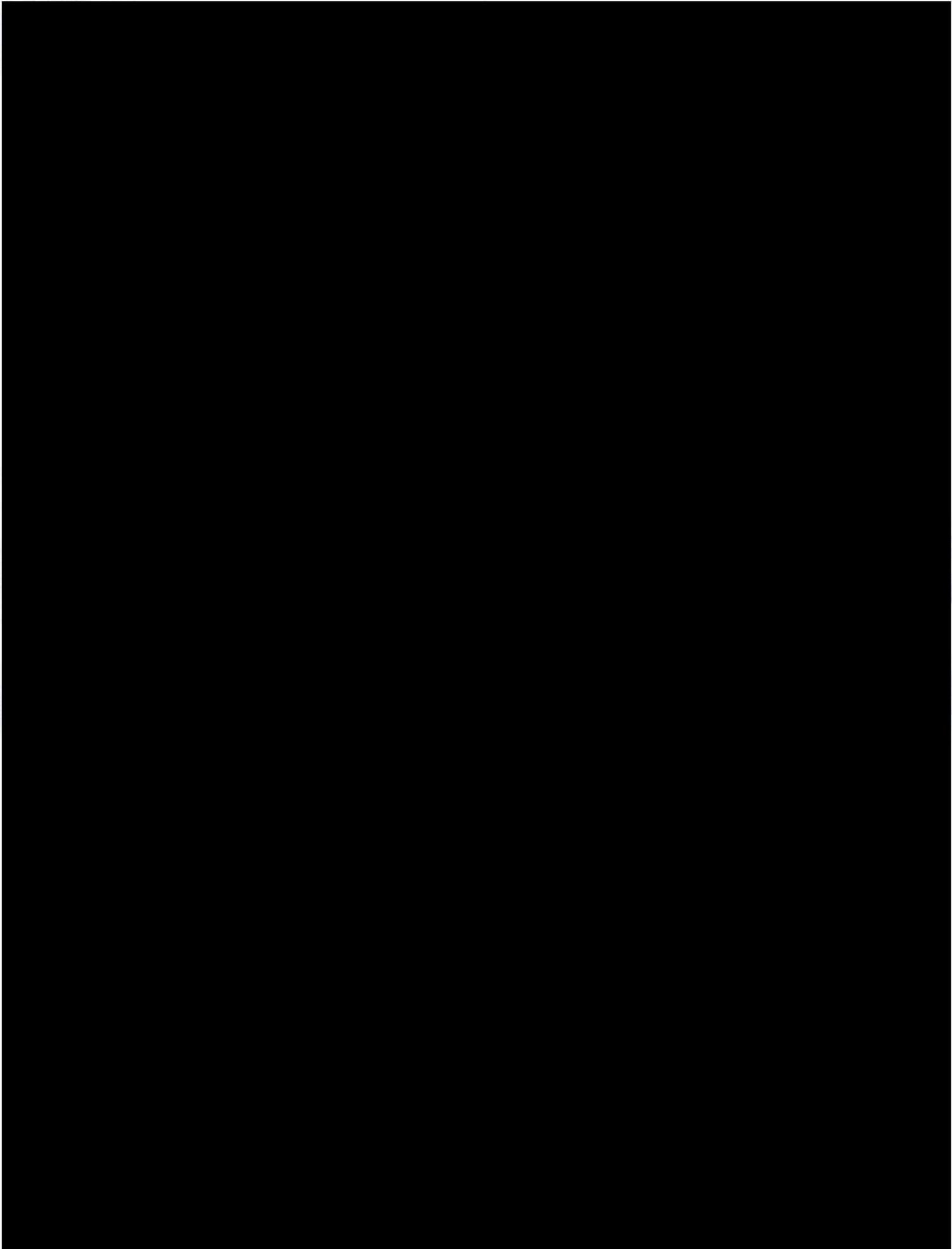
- 20 Der Regierungsrat stützte seinen Entscheid, die V Covid-19 Bildungsbereich zu erlassen, auf die Einschätzungen der Kantonalen Führungsorganisation, auf die öffentlich zugänglichen Daten der Gesundheitsdirektion zur gesundheitlichen Lage ([Coronavirus | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#), [Offene Daten | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)) sowie auf nicht öffentliche, der Meinungsbildung dienende Erhebungen zur Lage an den Schulen und laufende Absprachen mit der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrie, des Kinderspitals Zürich und weiterer Expertinnen und Experten. Ein eigentliches Aktendossier wurde nicht angelegt, so dass auch keine Akten eingereicht werden können.

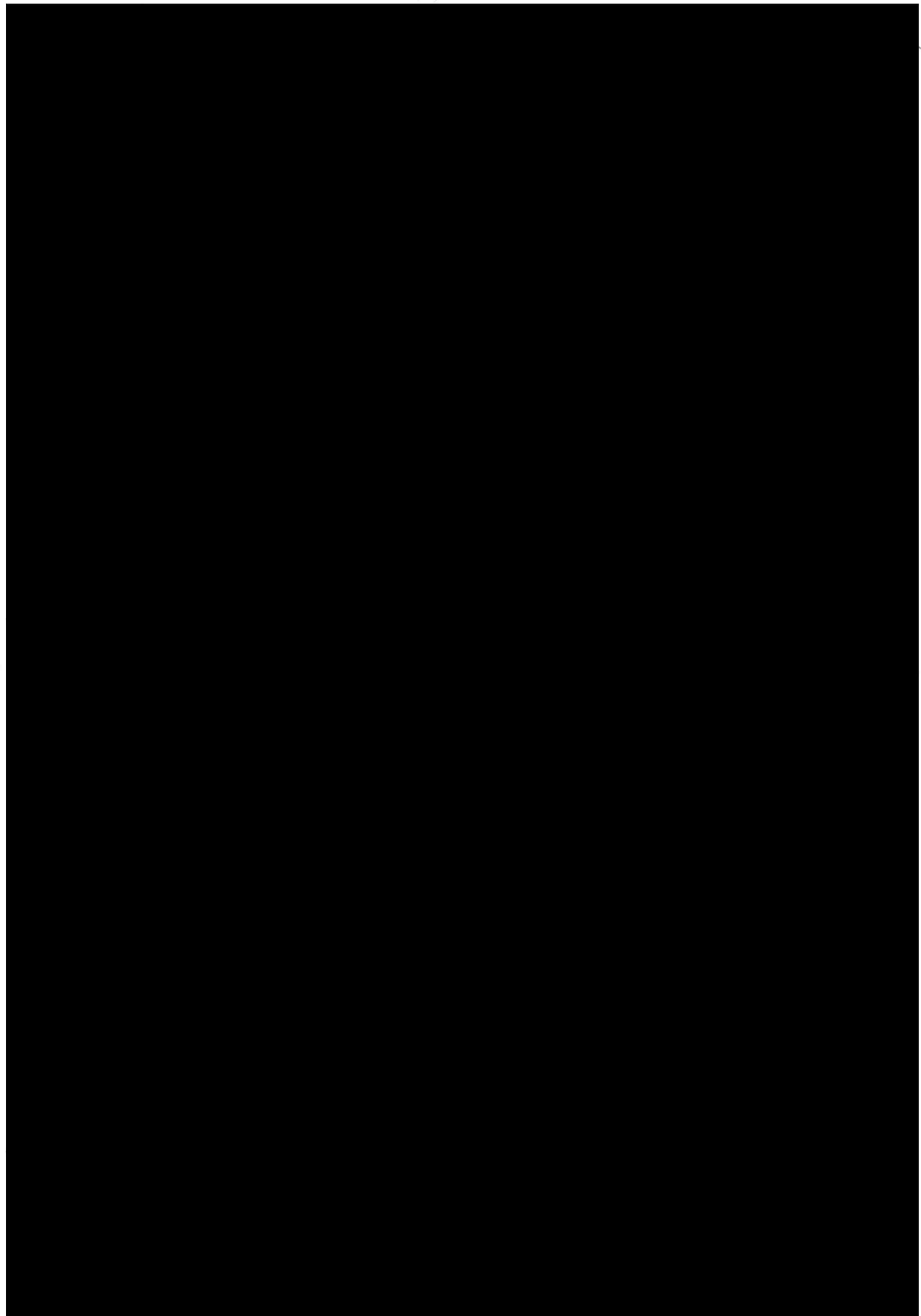
Abschliessend ersuchen wir Sie, sehr geehrter Frau Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren Verwaltungsrichter, um Gutheissung unserer eingangs gestellten Anträge.

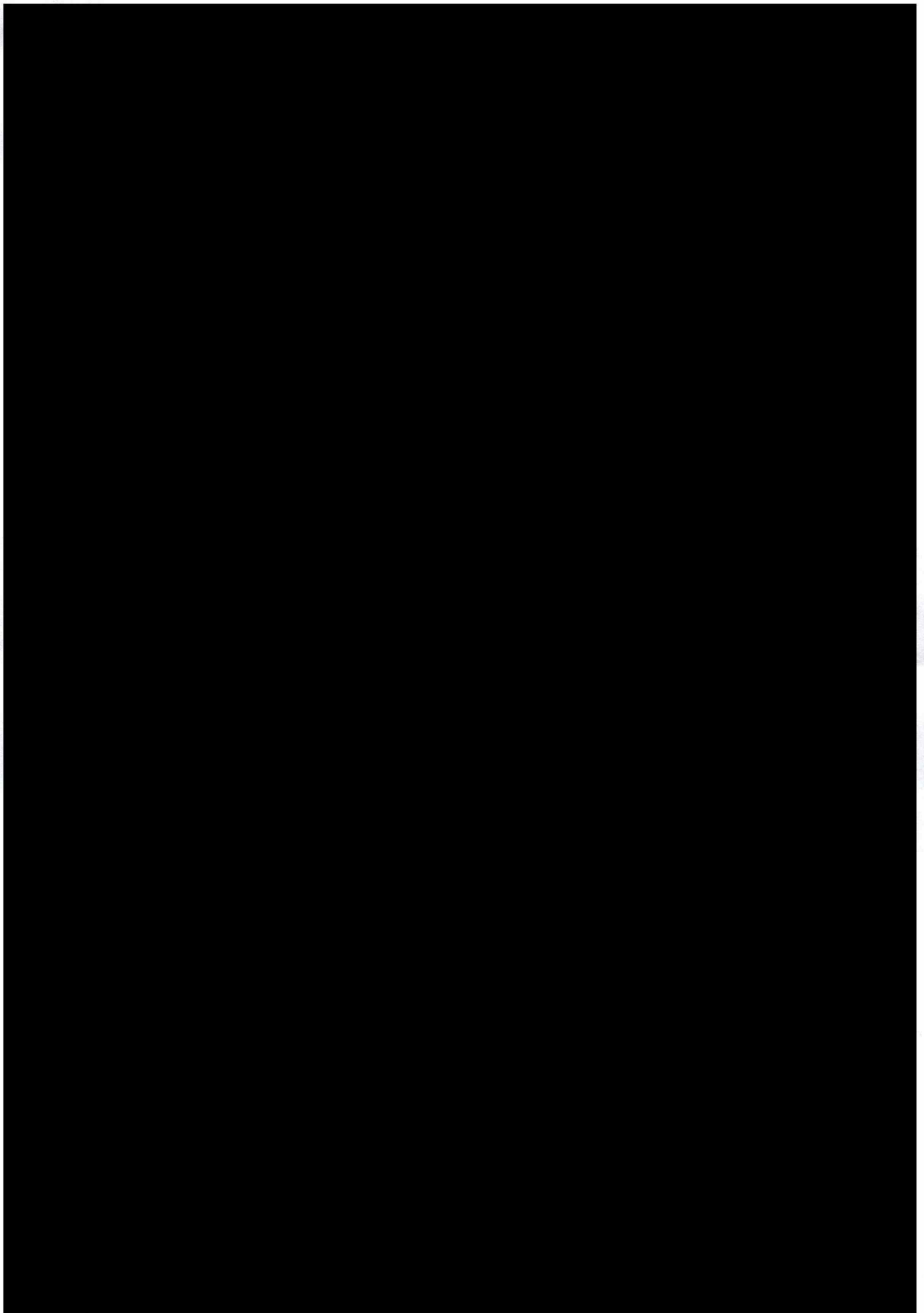
Freundliche Grüsse

Dr. Silvia Steiner
Regierungsrätin

Im Doppel









Verwaltungsgericht

ANr. 2021.11

Eingang 08. OKT. 2021

Poststempel 07. OKT. 2021

Kant
Bild.
AN.2021.11
Aktennummer 5



Dr. Silvia Steiner
Regierungsrätin

Walcheplatz 2
8090 Zürich
Tel: +41 43 259 23 06

Referenz-Nr.
2021-1483

EINSCHREIBEN Intern

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

4. Abteilung

Postfach

8090 Zürich

7. Oktober 2021

AN.2021.00011

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Verwaltungsrichter

In Sachen

[REDACTED]

Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,

vertreten durch die Bildungsdirektion, Postfach, 8090 Zürich

Beschwerdegegner

betreffend

**Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung
Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021**



erstatten wir innert Frist die

Beschwerdeantwort

und stellen folgende

Anträge:

- „1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten und sie nicht als zufolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben sei.
2. Unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.“

Begründung

I. Formelles

- 1 Mit Verfügung vom 1. Oktober 2021 wurde dem Beschwerdegegner eine Frist von 10 Tagen seit Zustellung angesetzt, um die Beschwerdeantwort einzureichen. Mit der vorliegenden Eingabe ist die Frist gewahrt.
- 2 Zur Erhebung eines Begehrens um abstrakte Normenkontrolle ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung legitimiert, wer zumindest virtuell in schutzwürdigen tatsächlichen Interessen berührt ist. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4). Diese zu Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG entwickelte Rechtsprechung gilt kraft Art. 111 Abs. 1 BGG auch für die Beschwerdebefugnis vor kantonalen Instanzen (vgl. Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts, ABI 2009 S. 934 f.).

Die Beschwerdeführerin ist von der angefochtenen Verordnung nicht direkt berührt. Berührungspunkte bestehen allenfalls nur insoweit, als sie angibt, Mutter von durch die Verordnung direkt betroffenen Kindern zu sein. Ob dies für die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ausreicht, wird der Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz überlassen. Sollte dies der Fall sein, müsste die Beschwerdeführerin indes belegen, dass ihre Behauptung auch tatsächlich zutrifft.

- 3 Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 20 Abs. 2 VRG). Ausgeschlossen ist demnach die Ermessenskontrolle, das Ermessen der rechtsetzenden Behörde ist zu respektieren (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3.A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 N 95 m.w.H.).



- 4 Aus der Begründung der Beschwerde ergibt sich nicht, gegen welche übergeordnete Norm die angefochtene Verordnung als Ganzes bzw. § 3 V Covid-19 Bildungsbereich nach Ansicht der Beschwerdeführerin verstossen soll. Sie kommt damit ihrer Begründungs- bzw. Rügepflicht nicht nach, weshalb auf ihre Beschwerde nicht einzutreten ist. Sollte die Beschwerdeinstanz demgegenüber zum Schluss kommen, dass den Vorbringen der Beschwerdeführerin sinngemäss ein Verstoß von § 3 V Covid-19 Bildungsbereich gegen Art. 8 Abs. 2 BV zu entnehmen ist, wird aus Gründen der Sorgfalt nachfolgend dennoch materiell Stellung genommen (vgl. Rz. 7 ff.).

II. Abkürzung der Beschwerdefrist und Entzug der aufschiebenden Wirkung

- 5 Nach § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG ist die Beschwerde grundsätzlich innert 30 Tagen bei der Rechtsmittelinstanz einzureichen. Bei besonderer Dringlichkeit kann die anordnende Behörde die Rekursfrist bis auf fünf Tage abkürzen (§ 22 Abs. 3 VRG). Diese Fristenordnung gilt auch für das Verfahren der Erlassanfechtung (vgl. Alain Griffel, Kommentar VRG, a.a.O., § 22 N. 10 und § 53 N. 5). Ob und wann eine solche vorliegt, ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, wobei die anordnende Behörde ein erhebliches Ermessen besitzt. Im Bereich der Erlassanfechtung hängt eine zeitliche Dringlichkeit namentlich vom Regelungsinhalt, der Dringlichkeit des Regelungsanliegens und der Notwendigkeit der baldigen Schaffung von Rechtssicherheit ab.
- 6 In den Wochen nach den Sommerferien war ein erheblicher Anstieg der Fallzahlen bei Kindern und Jugendlichen zu verzeichnen. Wie sich zeigte, mussten an zahlreichen Schulen Quarantänemassnahmen angeordnet werden, welche den Schulbetrieb erheblich beeinträchtigten und für die betroffenen Kindern, Jugendlichen und deren Familien insbesondere auch psychisch sehr belastend waren. Die Erfahrungen vom Herbst 2020, als die Fallzahlen nach den Herbstferien stark anstiegen und sich die Situation in den Spitälern massiv zuspitzte, zeigen zudem, dass mit Beginn der kälteren Jahreszeit und dem vermehrten Aufenthalt in geschlossenen Räumen mit einer Zunahme der Fallzahlen nach den Herbstferien gerechnet werden muss ([gd zh corona lagebulletin \(9\).pdf](#), [gd zh corona lagebulletin \(9\).pdf](#)). Es erwies sich daher als unumgänglich, möglichst rasch Massnahmen für die Schulbereich zu treffen und diese umgehend in Kraft treten zu lassen. Hinzu kommt die besondere Konzeption der V Covid-19 Bildungsbereich als befristetes Schnellrecht mit nur kurzer Geltungsdauer. Ohne Entzug der aufschiebenden Wirkung würde die Verordnung und damit deren Schutzwirkung kaum zur Anwendung gelangen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung war daher nicht nur zulässig, sondern geradezu geboten. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist daher abzuweisen. Dies umso mehr, als die Erfolgsaussichten ihrer Beschwerde als gering einzustufen sind.



III. Materielles

- 7 Die angefochtene Verordnung stützt sich auf Art. 40 Abs. 1 Satz 1 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) in Verbindung mit Art. 23 Covid-19-Verordnung besondere Lage. Danach ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie können insbesondere Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG); die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, und sind regelmässig zu überprüfen (Abs. 3).
- 8 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung besagt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandelt ist. § 3 V Covid-19 Bildungsbereich ordnet für alle Lehrpersonen, alle in der Schule tätigen Personen und alle Schülerinnen und Schülern gleichermassen eine Maskenpflicht in den Innenräumen an. Die Maskenpflicht ist nach wie vor eine der Massnahmen, die wirksam und einfach vor einer Ansteckung mit Sars-CoV-2 schützen. Gleichzeitig ist es nicht gerechtfertigt, Personen, die aktiv dazu beitragen, die Übertragung von SARS-CoV-2 zu reduzieren, zum Tragen einer Maske zu verpflichten. Deshalb können sich Personen von der Maskentragpflicht befreien, die über ein gültiges Covid-19-Impfzertifikat oder ein gültiges Covid-19-Genesungszertifikat verfügen oder die am wöchentlichen repetitiven Testen in der Schule oder bei der oder dem Arbeitgebenden teilnehmen (§ 3 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich). Es bestehen demnach zulässige Gründe für eine Ungleichbehandlung von Ungeimpften, nicht Genesenen und Personen, die nicht am wöchentlichen Testen teilnehmen wollen, indem diese sich nicht von der Maskentragpflicht befreien können.
- 9 Die angefochtene Verordnung sieht indes keine Verpflichtung der Schulen vor, ein repetitives Testen durchzuführen. Es ist wichtig, dass die Schulen mit gezielten und lokal sinnvollen Massnahmen auf die Pandemie reagieren können. Welche Massnahmen dies sind, können die Verantwortlichen vor Ort am besten entscheiden. Hinzu kommt, dass in bestimmten Gegenden des Kantons der Widerstand der Eltern gegen das repetitive Testen relativ hoch ist und dieses macht nur Sinn, wenn zumindest ein grosser Teil der Schülerinnen und Schüler am Pool-Testing teilnimmt. Akzeptanz und Wirksamkeit der lokalen Massnahmen sind besser und für die Kinder weniger einschneidend als vom Kanton flächendeckend verordnete Massnahmen wie z.B. eine Pflicht für alle Volksschulen an den repetitiven Tests teilzunehmen.
- 10 Was die kantonalen Mittelschulen betrifft, so wurde diesen die Teilnahme am repetitiven Testen seit Beginn des Schuljahres 2021/2022 dringend empfohlen. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt hat die Schulen in der Mitteilung an die Schulleitungen



vom 13. Juli 2021 aufgefordert, die nötigen Vorkehrungen für eine verbindliche und flächendeckende Einführung dieses Testangebotes zu treffen. Viele Mittelschulen sind dieser Aufforderung gefolgt und bieten das repetitive Testen an. Um nach Erlass der angefochtenen Verordnung auch den nicht geimpften und den nicht genesenen Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Angehörigen des Betriebs- und Verwaltungspersonals die Befreiung von der Maskentragpflicht zu ermöglichen, wurden auch die kantonalen Mittelschulen, die bislang kein solches Testangebot vorgesehen hatten, angewiesen, spätestens nach den Herbstferien (25. Oktober 2021) ihren Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Angehörigen des Betriebs- und Verwaltungspersonals die Möglichkeit zur Teilnahme an wöchentlichen repetitiven Reihentestungen zu bieten. Den Schulen bleibt es freigestellt, ob sie die Reihentestungen selbst organisieren oder ob sie hierfür die Dienstleistungen Dritter in Anspruch nehmen möchten.

BO: Schreiben des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes an die Rektorinnen und Rektoren der kantonalen Mittelschulen vom 1. Oktober 2021

Beilage 1

- 11 Die Schülerinnen und Schüler des Literargymnasiums Rämibühl werden somit spätestens nach den Herbstferien die Gelegenheit haben, sich durch Teilnahme am wöchentlichen repetitiven Pool-Testing von der Maskentragpflicht zu befreien.
- 12 Aus den dargestellten Gründen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten und sie nicht als zufolge Gegenstandslosigkeit erledigt abzuschreiben ist.

IV. Kostenfolgen

- 13 Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

V. Akteneinreichung

- 14 Der Regierungsrat stützte seinen Entscheid, die V Covid-19 Bildungsbereich zu erlassen, auf die Einschätzungen der Kantonalen Führungsorganisation, auf die öffentlich zugänglichen Daten der Gesundheitsdirektion zur gesundheitlichen Lage ([Coronavirus | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#), [Offene Daten | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)) sowie auf nicht öffentliche, der Meinungsbildung dienende Erhebungen zur Lage an den Schulen und laufende Absprachen mit der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrie, des Kinderspitals Zürich und weiterer Expertinnen und Experten. Ein eigentliches Akten-dossier wurde nicht angelegt, so dass auch keine Akten eingereicht werden können.



Abschliessend ersuchen wir Sie, sehr geehrter Frau Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren Verwaltungsrichter, um Gutheissung unserer eingangs gestellten Anträge.

Freundliche Grüsse

Dr. Silvia Steiner
Regierungsrätin

Beilage 1:

Schreiben des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes an die Rektorinnen und Rektoren der kantonalen Mittelschulen vom 1. Oktober 2021

Im Doppel



Kanton Zürich
Bildungsdirection
Mittelschul- und Berufsbildungsamt
Amtsleitung

Dr. Niklaus Schatzmann
Amtschef

Kontakt:
Bereich Prävention und Sicherheit
Telefon 043 259 78 49/59
E-Mail corona@mba.zh.ch

1. Oktober 2021

Wöchentliches repetitives Testen an den kantonalen Mittelschulen. Flächendeckende Einführung

Sehr geehrte Rektorinnen und Direktoren

Zahlreiche Mittelschulen bieten ihren Schülerinnen und Schülern sowie ihren Lehrpersonen und Verwaltungsangestellten im Rahmen des Programmes «together we test» die Möglichkeit, sich an wöchentlich stattfindenden Reihentestungen zu beteiligen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der Coronapandemie, zur Vermeidung von Quarantänemassnahmen und zur Aufrechterhaltung eines möglichst uneingeschränkten Schulbetriebs.

Bisher waren diese Testangebote für die Mittelschulen freiwillig. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) hat den Schulen die Teilnahme am repetitiven Testen jedoch seit Beginn des Schuljahres 2021/2022 dringlich empfohlen. Weiter hat das MBA die Schulen in der Mitteilung an die Schulleitungen vom 13. Juli 2021 aufgefordert, die nötigen Vorkehrungen für eine verbindliche und flächendeckende Einführung dieses Testangebotes an allen kantonalen Mittelschulen zu treffen.

Mit Beschluss vom 22. September 2021 erliess der Regierungsrat die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich (V Covid-19 Bildungsbereich), welche am 4. Oktober 2021 in Kraft tritt (vgl. RRB Nr. 1069/2021). Die V Covid-19 Bildungsbereich sieht für die Schulen der Sekundarstufe II (einschliesslich Untergymnasien) eine generelle Maskentragpflicht für sämtliche Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen sowie Angehörigen des Betriebs- und Verwaltungspersonals vor (vgl. § 3 Abs. 1 V Covid-19-Bildungsbereich). Von der Maskentragpflicht können sich Personen befreien, die nachweisen, dass sie über ein gültiges Covid-19-Impfzertifikat oder ein gültiges Covid-19-Genesungszertifikat verfügen oder am wöchentlichen repetitiven Testen in der Schule teilnehmen (vgl. § 3 Abs. 2 lit. c V Covid-19 Bildungsbereich).

Um auch den nicht geimpften und den nicht genesenen Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Angehörigen des Betriebs- und Verwaltungspersonals die Befreiung von der



Maskentragpflicht zu ermöglichen, erweist es sich als erforderlich, das Angebot zur Teilnahme an repetitiven Testungen auch an denjenigen Schulen einzuführen, die bislang noch kein solches Testangebot vorsehen.

Die betreffenden Mittelschulen haben **spätestens ab dem 25. Oktober 2021** (Ende der Herbstferien) ihren Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Angehörigen des Betriebs- und Verwaltungspersonals die Möglichkeit zur Teilnahme an wöchentlichen repetitiven Reihentestungen zu bieten. Den Schulen bleibt es freigestellt, ob sie die Reihentestungen selbst organisieren oder ob sie hierfür die Dienstleistungen Dritter in Anspruch nehmen möchten. Eine Liste der externen Pooling-Dienstleister finden Sie auf der Webseite des Kantons Zürich (www.zh.ch > Gesundheit > Coronavirus > Tests in Betrieben und Schulen, Abschnitt Unterstützung beim Pooling).

Um Befreiungen von der Maskentragpflicht bereits während der letzten Schulwoche vor den Herbstferien (4. bis 8. Oktober 2021) sicherstellen zu können, sind hierfür während dieser Zeit (nebst gültigen Covid-19-Impfzertifikaten oder gültigen Covid-19-Genesungszertifikaten) auch individuelle Antigen-Schnelltest- oder PCR-Testresultate zu akzeptieren.

Bei Fragen steht Ihnen Frau Dagmar Müller, Leiterin Prävention und Sicherheit, zur Verfügung (Tel. 043 259 78 49, E-Mail: dagmar.mueller@mba.zh.ch).

Freundliche Grüsse

Dr. Niklaus Schatzmann