Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

3. Abteilung

AN.2020.00012
AN.2020.00017
AN.2020.00019

Urteil

der 3. Kammer

vom 3. Dezember 2020

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

In Sachen

Naim **Rashiti,**
Brunaustrasse 4, 8951 Fahrweid,

Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
8090 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 (act. 4, 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 2. September 2020 erhob Naim Rashiti Beschwerde gegen die vom Regierungsrat erlassene Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19) und beantragte sinngemäss deren Aufhebung.

Der Regierungsrat, vertreten durch die Gesundheitsdirektion, beantragte mit Beschwerdeantwort vom 14. September 2020, es sei Naim Rashiti eine kurze Nachfrist zur Einreichung einer formgültigen Beschwerde anzusetzen, unter der Androhung, dass sonst auf seine Beschwerde nicht eingetreten würde. Eventualiter sei die Beschwerde vollumfänglich unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers abzuweisen. Naim Rashiti replizierte am 18. September 2020 (act. 8).

B. 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 galt neu bis zum 31. Oktober 2020 (RRB Nr. 937/2020, ABl 2020-09-25; OS 75, 453). Dagegen erhob Naim Rashiti am 29. September 2020 Beschwerde am Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss, die Massnahmen bzw. deren Verlängerung seien aufzuheben (act. 9/2). Das Verwaltungsgericht legte daraufhin das Beschwerdeverfahren

AN.2020.00017 an und vereinigte dieses mit Präsidialverfügung vom 5. Oktober 2020 mit dem Beschwerdeverfahren AN.2020.00012. Ein Schriftenwechsel wurde nicht durchgeführt.

C. Mit Beschluss vom 13. Oktober 2020 passte der Regierungsrat die V Covid-19 erneut an. Die Verordnungsänderung trat am 15. Oktober 2020 in Kraft (RRB Nr. 972/2020, ABl 2020-10-15; OS 75, 455). Naim Rashiti erhob dagegen am 22. Oktober 2020 Beschwerde und beantragte, dass sämtliche Massnahmen aufzuheben seien (act. 10/2). Das Verwaltungsgericht legte daraufhin das Beschwerdeverfahren AN.2020.00019 an und vereinigte dieses mit Präsidialverfügung vom 26. Oktober 2020 mit dem Beschwerdeverfahren AN.2020.00012. Ein Schriftenwechsel wurde nicht durchgeführt.

D. Eine jüngste Anpassung der V Covid-19 sowie weitere Verlängerungen deren Geltungsdauer um jeweils einen Monat, aktuell bis zum 31. Dezember 2020, erfolgten am 21. Oktober 2020 (RRB 1016/2020, ABl 2020-10-23; OS 75, 467) und am 25. November 2020 (RRB Nr. 1157/2020, ABl 2020-11-27).

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, ABl 2014-11-07 [Nr. 45], Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine

minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (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 (act. 4). Mittlerweile wurde die V Covid-19 mehrfach geändert und verlängert (vorn II.B. ff.). Vor dem Hintergrund der Änderung vom 18. Oktober 2020 (AS 2020 4159) der bundesrätlichen Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage), mit welcher per 19. Oktober 2020 bundesweit geltende Regelungen zur Maskentragpflicht und für Gastronomiebetriebe eingeführt wurden, hob der Beschwerdegegner unter anderem die diesbezüglichen Bestimmungen von §§ 2 und 4 V Covid-19 mit Wirkung ab 23. Oktober 2020 auf (OS 75, 467; ABl 2020-10-23). Die vom Beschwerdeführer gesamthaft angefochtene V Covid-19 ist deshalb in wesentlichen Teilen nicht mehr in Kraft. Im vorliegenden dynamischen Regelungsumfeld ist jedoch 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, rechtfertigt es sich vorliegend, analog zu den für die Einzelaktanfechtung 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; vgl. VGr, 22. Oktober 2020, AN.2020.00011, E. 1.2). Im Folgenden werden deshalb auch die mittlerweile aufgehobenen Bestimmungen auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft. Zu beurteilen ist damit die V Covid-19 in ihrer ursprünglichen Fassung vom 24. August 2020 (zu den – ihrerseits angefochtenen – Änderungen vom 23. September 2020 und 13. Oktober 2020 unten E. 1.4), bevor sie aufgrund der bundesrätlichen Verordnungsänderung vom 18. Oktober 2020 ihre selbständige Bedeutung verlor.

Der Beschwerdeführer ist im Kanton Zürich wohnhaft. Damit ist er 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 Der Beschwerdeführer stellt in seinen ersten beiden Beschwerden vom 2. und 29. September 2020 keine konkreten Anträge (act. 2 und 9/2). Die Anforderungen an Antrag und Begründung sind allerdings weniger streng, wenn es sich um die Eingabe eines juristischen Laien handelt. Es kann genügen, wenn aus dem Zusammenhang und unter Beizug der Begründung zumindest sinngemäss klar wird, was die Beschwerde führende Person will (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 12 und § 54 N. 1). Vorliegend ergibt sich aus der Begründung der beiden Beschwerden sinngemäss, dass der Beschwerdeführer die vom Beschwerdegegner angeordneten Massnahmen insgesamt als unverhältnismässig erachtet und entsprechend die Aufhebung der V Covid-19 bezweckt. In der Beschwerde vom 22. Oktober 2020 beantragte der Beschwerdeführer sodann ausdrücklich, dass sämtliche Massnahmen aufzuheben seien (act. 10/2). Damit sind die Anforderungen an den Antrag und die Begründung zumindest knapp erfüllt, weshalb auf die Beschwerde bzw. die Beschwerden einzutreten ist.

1.4 Der Beschwerdeführer erhob zwar auch Beschwerde gegen die vom Beschwerdegegner am 23. September 2020 und 13. Oktober 2020 geänderte V Covid-19 (act. 9/2 und 10/2). Allerdings scheinen sich seine Beschwerden hauptsächlich gegen die Verlängerung der bestehenden bisherigen Massnahmen zu richten, legt er doch nicht dar, weshalb die geänderten bzw. neu aufgenommenen Massnahmen aufzuheben wären. Der Beschwerdeführer äussert sich insbesondere in keiner Weise zu der seit dem 1. Oktober 2020 geltenden Pflicht zur Erhebung von Kontaktdaten durch Anbietende der Prostitution (vgl. act. 9/2). Vor diesem Hintergrund bildet der mit Beschluss vom 23. September 2020 neu aufgenommene § 5 Abs. 1 V Covid-19 nicht Streitgegenstand der vorliegenden Beschwerdeverfahren.

2.

2.1 Die vorliegend strittige, vom Beschwerdegegner am 24. August 2020 beschlossene V Covid-19 sieht bzw. sah im Wesentlichen die Erhebung von Kontaktdaten durch Gastronomiebetriebe (§ 1), eine Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben (§ 2), Vorgaben für Veranstaltungen (§ 3) sowie eine Maskentragpflicht in Innenräumen von Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten vor (§ 4).

2.2 Der Beschwerdeführer wendet dagegen zusammengefasst ein, der Beschwerdegegner sei mit den angeordneten Massnahmen über das Ziel hinausgeschossen. Grundlage der Entscheidfindung des Beschwerdegegners seien die Resultate der PCR-Tests. Die Erkennung einer Krankheit bzw. eines Virus mittels PCR-Test sei jedoch nicht möglich. Die positiven Tests erlaubten keine Rückschlüsse auf die tatsächlichen Fallzahlen. Sodann gebe es keine Anzeichen dafür, dass die Verbreitung von Covid-19 in Einkaufsläden stattfinde. Die Maskenpflicht biete ausserdem keinen nachweislichen Schutz vor einer Covid-19-Infektion und könne sogar negative Auswirkungen (auf die Fallzahlen) haben. Das Tragen einer Gesichtsmaske verschlechtere die Sauerstoffaufnahme, führe zu Müdigkeit und bei einigen Menschen sogar zu Kopfschmerzen. Art. 40 EpG sehe sodann lediglich Massnahmen für bestimmte Personengruppen vor. Es sei unrechtmässig und unverhältnismässig, Massnahmen für die ganze Bevölkerung anzuordnen. Das Abstandhalten sei eine ausreichende, vernünftige und plausible Massnahme (act. 2; act. 9/2; act. 10/2).

2.3 Der Beschwerdegegner macht geltend, Covid-19 führe bei vielen Personen zu schweren Krankheitsverläufen, die zum Teil eine Intubation erforderten. Die Krankheit könne zu schweren Schädigungen des Atmungssystems, aber auch anderer Organe führen. Sehr schwere Verläufe könnten sogar zum Tod führen. Die Erfahrung zeige, dass davon in erster Linie ältere Personen oder Menschen mit spezifischen Vorerkrankungen betroffen seien. Aber auch bei jungen, gesunden Personen könne Covid-19 einen schweren Verlauf nehmen. 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 (act. 6).

3.

3.1 Das Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, 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 Epidemiengesetz 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 beispielsweise 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 5. November 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 5. November 2020). Sowohl nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wie auch nach Angaben des Bundesamts für Gesundheit (BAG) liegt eine weltweite Pandemie vor, von der auch die Schweiz (nach wie vor) betroffen ist (https://covid19.who.int, besucht am 5. November 2020; https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien.html, besucht am 5. November 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 zwischen Oktober und November 2020 wieder massiv angestiegen. Nachdem die Fallzahlen im November 2020 kurzzeitig etwas gesunken sind, steigen sie im Zeitpunkt der Urteilsfällung wieder an (https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home, besucht am 5. November 2020). Dieselbe Entwicklung ist auch den Informationen des BAG zu entnehmen. Ersichtlich ist zudem, dass die absoluten Fallzahlen derzeit in Zürich am höchsten sind (https://www.covid19.admin.ch/de/overview?detRel=abs&detTime=14d, besucht am 3. Dezember 2020). Soweit der Beschwerdeführer den PCR-Test als Entscheidgrundlage für die Fallzahlen infrage stellt, 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 (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 [das Merkblatt wird derzeit aufgrund der neuen Empfehlungen zur den SARS-CoV-2-Antigen-Schnelltests revidiert]). Nach Angaben der Swiss National Covid-19 Science Task Force ist die Spezifität der PCR-Tests sehr hoch, wodurch es – entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers – zu praktisch keinen falsch positiven Resultaten kommt (https://sciencetaskforce.ch/aktuelle-lage/, besucht am 3. Dezember 2020). Es gibt derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass der PCR-Test ungeeignet wäre, um eine Covid-19-Infektion nachweisen zu können. Die steigenden Fallzahlen sind nicht auf die Zunahme der Zahl durchgeführter Tests zurückzuführen. 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 (vgl. https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home, besucht am 10. November 2020). Die Anzahl positiver Testresultate stieg damit im Verhältnis zu den durchgeführten Tests signifikant stärker an. Wie der Beschwerdegegner nachvollziehbar darlegt, können die steigenden Fallzahlen und die Zunahme positiver Testresultate auch nicht auf Doppelzählungen zurückgeführt werden, da Personen, die sich innerhalb von drei Monaten nach einem Covid-19-Test mit positivem Resultat erneut testen lassen und auch beim zweiten Test ein positives Resultat haben, nicht erneut gezählt werden (act. 6 S. 8). Soweit der Beschwerdeführer geltend machen will, dass der Anstieg der Fallzahlen mit dem Beginn der Grippesaison zu erklären sei (vgl. act. 10/2 S. 3), ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die kältere Jahreszeit zwar insofern zu höheren Fallzahlen führen kann, als sich Menschen vermehrt in geschlossenen Räumen aufhalten, wo Mindestabstände nicht eingehalten werden können und die Belüftung teilweise schlecht ist. Diese Faktoren begünstigen die Übertragung von Covid-19 (Swiss National COVID-19 Science Task Force, Beurteilung der Lage, 16. Oktober 2020, S. 1, zu finden über https://sciencetaskforce.ch/beurteilung-der-lage-16-oktober-2020/). Grippefälle können aber ohne Weiteres von Covid-19-Infektionen abgegrenzt werden, wird doch mittels PCR-Test festgestellt, ob eine Infektion mit SARS-CoV-2 besteht. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass bei den vom BAG und der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich regelmässig publizierten Fallzahlen auch Grippeerkrankungen mitgezählt wurden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zunahme der Anzahl positiver Tests auf die Zunahme von tatsächlich neu mit SARS-CoV-2 infizierten Personen zurückzuführen ist.

Gemäss Lagebericht der Swiss National Covid-19 Science Task Force vom 9. Oktober 2020 dürfte die bis zu jenem Zeitpunkt geringe Anzahl an Todesfällen und Hospitalisationen unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass – im Gegensatz zur ersten Welle im Frühjahr – vor allem jüngere Personen infiziert wurden. Bei jüngeren Personen verläuft eine Covid-19-Infektion in der Regel weniger gravierend als bei älteren Betroffenen, was zu einer tieferen

Hospitalisationsrate führt (Swiss National Covid-19 Science Task Force, Beschreibung und Beurteilung der Lage, 9. Oktober 2020, S. 2, zu finden über https://sciencetaskforce.ch/beschreibung-und-beurteilung-der-lage-9-oktober-2020/). 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 verletzliche Personen wieder vermehrt infiziert werden und entsprechend die Hospitalisationsrate und die Todesfälle wieder ansteigen. Dies lässt sich denn auch seit ca. Mitte Oktober 2020 wieder beobachten (https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/zahlen-fakten-covid-19.html?keyword=covid19#/home, besucht am 5. November 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 waren im Zeitpunkt des Erlasses der V Covid-19 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). Der Beschwerdeführer rügt einen Eingriff in seine verfassungsmässigen Rechte und damit die Verletzung von über-

geordnetem Recht. Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, und sie 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 auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV. Dies wird auch vom Beschwerdegegner nicht bestritten (act. 9 S. 10 Rz. 41).

Die Pflicht zur Erhebung von Kontaktdaten durch Gastronomiebetriebe 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).

Denkbar ist, dass die Vorgaben für Veranstaltungen nach § 3 V Covid-19 die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV tangiert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Zulässigkeit von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen nach Art. 6c Abs. 2

(aArt. 6 Abs. 4) der Covid-19-Verordnung besondere Lage richtet, weshalb diese nicht von der hier strittigen V Covid-19 berührt sind.

Inwiefern die vom Beschwerdegegner angeordneten Massnahmen die Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV tangieren könnten, legt der Beschwerdeführer nicht dar (vgl. act. 2; act. 9/2) und ist auch nicht ersichtlich.

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. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers können nach Art. 40 EpG Massnahmen nicht nur gegenüber einer bestimmtem Personengruppe angeordnet werden, sondern auch gegenüber der gesamten Bevölkerung (vgl. Botschaft EpG, S. 340).

4.3.3 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 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 (act. 4 S. 3). 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 Massnahme, 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. Eine Übertragung durch feinste Tröpfchen (Aerosole) ist über weite Distanzen möglich, kommt aber nicht häufig vor. 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/krankheit-symptome-behandlung-ursprung.html, besucht am 5. November 2020; Swiss National COVID-19 Science Task Force, The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29. Oktober 2020, zu finden über https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/die-rolle-von-aerosolen-bei-der-ubertragung-von-sars-cov-2/).

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/swisscovid-app-und-contact-tracing.html#1132044844, besucht am 30. November 2020; Swiss National Covid-19 Science Task Force, SARS-CoV-2 contact tracing strategy: epidemiologic and strategic

considerations, 26. April 2020, zu finden über https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/contact-tracing-strategy/, besucht am 3. Dezember 2020).

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, beispielsweise 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. Durch das Maskentragen ist kein hundertprozentiger Schutz gewährleistet, jedoch kann es helfen, dass das Coronavirus sich weniger schnell ausbreitet (https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/masken.html, besucht am 3. Dezember 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 (Swiss 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://sciencetaskforce.ch/policy-brief/benefits-of-mask-wearing/; Swiss 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://sciencetaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/). Auch die WHO hält fest, dass Gesichtsmasken Teil einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung von Covid-19 sein sollten. Medizinische Gesichtsmasken schützten einerseits den Träger vor eine Infektion und andererseits andere Personen vor einer Ansteckung durch den (infizierten, allenfalls symptomfreien) Träger (WHO, Advice on the use of masks in the context of COVID-19, 5. Juni 2020, S. 6 ff., zu finden über https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications; https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-masks, besucht am 5. November 2020). Dass das BAG und der Bundesrat zu Beginn der Covid-19-Epidemie

vom Tragen von Gesichtsmasken abgeraten haben – wie der Beschwerdeführer vorbringt –, ändert nichts daran, dass Gesichtsmasken nach *derzeitigem* Wissensstand geeignet sind, die Gefahr einer Infektion zu verringern.

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 sogenannten 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 und noch immer geltende 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 milderen 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 30. Oktober 2020 [fortan: Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage], S. 9 f., 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 Jahre (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. November 2020). Es besteht jedoch die Gefahr, dass die steigende Zahl von Neuinfektionen dazu führt, dass auch Personen über 65 Jahre sowie besonders verletzliche Personen (schwangere Frauen, Erwachsene mit Vorerkrankungen wie Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs etc.) wieder vermehrt infiziert und damit auch die Hospitalisationsrate und die Todesfälle wieder ansteigen werden (vorn E. 3.3). Entsprechend hat das Interesse des Beschwerdeführers an der Aufhebung der Massnahme nach § 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 dem mittlerweile aufgehobenen § 2 V Covid-19 dient der Verhinderung von sogenannten Superspreader-Events (act. 6 S. 12). Bei einem Superspreader-Event handelt es sich um einen Anlass, bei dem zahlreiche Menschen zusammenkommen, sodass sich ein Virus besonders leicht verbreiten kann (https://www.termdat.bk.admin.ch/Search/Search, besucht am 3. Dezember 2020). 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 mit 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. 8). Um die Infektionsgefahr weiter minimieren zu können, galt 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 dem Beschwerdeführer nicht zumutbar gewesen sein soll, ergibt sich aus seinen Ausführungen nicht. Der Beschwerdeführer wurde durch die Massnahme insbesondere nicht daran gehindert, ein Gastronomielokal zu besuchen. Insofern wiegt der Eingriff in seine persönliche Freiheit nicht schwer. Dass er selber in der Gastronomie tätig und insofern von der Massnahme besonders betroffen wäre, macht er nicht geltend und ist aus den Akten auch nicht ersichtlich.

Der Vollständigkeit halber bleibt festzuhalten, dass die Beschränkung der Personenzahl in Gastronomiebetrieben zwar einen erheblichen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der von der Massnahme betroffenen Gewerbetreibenden darstellt. Angesichts des von Superspreader-Events ausgehenden Risikos war dieser Eingriff aber gerechtfertigt und hinzunehmen. Das Ziehen der Grenze bei zunächst 100 Personen erscheint sachgerecht, jedenfalls nicht rechtsverletzend, und ermöglichte grösseren Lokalen, den Betrieb – wenn auch in verminderter Form – aufrecht zu erhalten. Kleinere Lokale sowie Lokale, in welchen die Konsumation ausschliesslich sitzend erfolgt, waren 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 Innenräumen von Gastronomiebetrieben, in

welchen die Konsumation nicht ausschliesslich sitzend erfolgt, ab dem 1. Oktober 2020 neu bis zu 300 Personen aufhalten durften, sofern diese Personen Gesichtsmasken trugen (RRB Nr. 937/2020). Dies stellte 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 und mittlerweile wieder aufgehobene 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; act. 6 S. 12). 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 dem Beschwerdeführer nicht zumutbar sein soll, legt er 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. 6c Covid-19-Verordnung besondere Lage (§ 3 Abs. 2 V Covid-19). Die Massnahme gemäss § 3 Abs. 1 V Covid-19 erweist sich als verhältnismässig.

4.5.5 Sowohl die Swiss National Covid-19 Science Task Force und das BAG als auch die WHO erachten das Tragen einer Gesichtsmaske zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie als geeignet (vorn E. 4.5.1). Wie bereits erwähnt, wird Covid-19 insbesondere durch Tröpfchen übertragen, die von erkrankten oder asymptomatisch infizierten Personen ausgestossen werden (E. 4.5.1). Eine Gesichtsmaske kann diese mikroskopischen Tröpfchen (und Aerosole) zurückhalten. Zwar bieten nicht alle sich im Umlauf befindlichen Masken denselben Schutz. Selbst wenn die Masken aber nur einen kleinen Teil dieser Tröpfchen abhalten sollten, dürfte sich das auf die Epidemie ganz wesentlich auswirken (Swiss National Covid-19 Science Task Force, Zusammenfassung des Policy Briefs Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, zu finden über https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/benefits-of-mask-wearing/; Swiss National Covid-19 Science Task Force, Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20. April 2020, S. 1, zu finden über https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/). Nach derzeitigem Wissensstand ist deshalb davon auszugehen, dass die bis 23. Oktober 2020 in § 4 V Covid-19 statuierte Maskentragpflicht geeignet ist, die öffentliche Gesundheit zu schützen, da dadurch die Bevölkerung insbesondere bei Nichteinhalten des Mindestabstands vor einer Ansteckung durch allenfalls unwissentlich infizierte, symptomfreie Personen geschützt werden bzw. unwissentlich infizierte Personen durch das Tragen einer Gesichtsmaske andere Personen schützen. Der Umstand, dass je nach Maskentyp Luft an den Rändern bzw. an der Seite der Maske entweichen kann, ändert nichts an der Wirksamkeit der Maske (Swiss National Covid-19- Science Task Force, Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20. April 2020, S. 2 f., zu finden über https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/role-of-masks/).

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, es gebe keine Hinweise auf eine erhöhte Ansteckungsgefahr in Einkaufsläden (act. 8 S. 2), ist ihm nicht zuzustimmen. Es ist notorisch, dass es in Stosszeiten – beispielsweise 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 verletzliche 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. Soweit der Beschwerdeführer in unsubstanziierter Weise behauptet, das Tragen einer Gesichtsmaske verschlechtere die Sauerstoffaufnahme, führe zu Müdigkeit und Kopfschmerzen und wirke sich negativ auf die Psyche aus, ist unklar, ob er davon selber betroffen ist oder nicht. Zwar mag das Tragen einer Gesichtsmaske unangenehm sein. Nachdem die Pflicht zum Tragen einer Maske aber 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 Fall einer Unverträglichkeit einfach auf ein anderes Produkt ausweichen lässt, von denen eine Vielzahl (auch in unterschiedlichen Ausführungen und Materialien) erhältlich ist. 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. Daran ändert auch nichts, dass andere Kantone, namentlich der Kanton Aargau, nicht zeitgleich mit dem Kanton Zürich eine Maskenpflicht in Einkaufsläden eingeführt haben, zumal sich deren Lage nicht ohne Weiteres mit der aktuellen Lage im Kanton Zürich vergleichen lassen (namentlich hinsichtlich der Fallzahlen).

4.6 Zusammengefasst beruht der Eingriff in die Grundrechte des Beschwerdeführers 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. Gleiches gilt, soweit sich der Beschwerdeführer mit seinen Beschwerden vom 23. September 2020 und 13. Oktober 2020 gegen die Verlängerung der

Geltungsdauer der verordneten Massnahmen richtet, welche sich angesichts der weiter andauernden Bedrohungslage ebenfalls als gerechtfertigt erweist.

5.

Der Beschwerdeführer beanstandet sodann die vom Beschwerdegegner in der Begründung des angefochtenen Beschlusses angeführte Busse bei Verstoss gegen die angeordneten Massnahmen (act. 4 S. 10). Nach Art. 83 Abs. 1 lit. j EpG wird mit Busse bestraft, wer sich vorsätzlich Massnahmen gegenüber der Bevölkerung gemäss Art. 40 EpG widersetzt. Dabei wurde der Höchstbetrag für die Busse nicht festgelegt, weshalb Art. 106 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 333 Abs. 1 und 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB) zur Anwendung kommt, wonach der Höchstbetrag der Busse Fr. 10'000.- beträgt (Botschaft EpG, S. 422). Die Beschränkung der Bussenhöhe auf Fr. 5'000.- gemäss Art. 83 Abs. 2 EpG bezieht sich lediglich auf fahrlässiges Handeln. Der Verweis auf die Strafbarkeit nach Art. 83 EpG sowie die Busse von bis zu Fr. 10'000.- durch den Beschwerdegegner ist deshalb nicht zu beanstanden. Im Übrigen bildet Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens einzig der angefochtene Erlass selber, welcher keine Bussandrohung enthält. Insofern ist der betreffende Einwand von vornherein nicht geeignet, die V Covid-19 als im Widerspruch zu übergeordnetem Recht stehend erscheinen zu lassen.

6.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten der drei Beschwerdeverfahren dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2). Eine Umtriebsentschädigung hat er nicht beantragt und stünde ihm angesichts seines Unterliegens auch nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem Beschwerdegegner ist eine Parteientschädigung schon mangels Antrag nicht zuzusprechen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerden werden abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 4'500.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 195.-- Zustellkosten,
   Fr. 4'695.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4. 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.

5. Mitteilung an:
   a) die Parteien (an den Beschwerdegegner unter Beilage von act. 8);
   b) das Bundesamt für Gesundheit.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende: Die Gerichtsschreiberin:

VERWALTUNGSGERICHT
DES KANTONS ZÜRICH

Versandt: 18. DEZ. 2020