



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 20. April 2021 Das Urteil ist rechtskräftig.
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

1. A. _____
2. B. _____
3. C. _____
4. D. _____
5. E. _____

Beschwerdeführer
vertreten durch RA F. _____

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Gesundheitswesen / Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie
(Vorschriften zum Betrieb von Schulen der Sekundarstufen I und II)

V 2021 20

A. Am 12. Februar 2021 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zug im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie Folgendes:

- "1. Für den Betrieb von Schulen der Sekundarstufen I und II gelten folgende Vorschriften:
 - a) Jugendliche sowie deren Lehrpersonen und weiteres in diesen Schulen tätiges Personal müssen bei Präsenzveranstaltungen eine medizinische Gesichtsmaske, eine zertifizierte Stoffmaske ohne Ventil oder eine partikelfiltrierende Halbmaske (FFP2) ohne Ventil tragen. Die Ausnahmen des Bundesrechts für Präsenzveranstaltungen an Schulen der Sekundarstufe II gelten analog.
 - b) Den Lehrpersonen wird bei Präsenzveranstaltungen das Tragen partikelfiltrierender Halbmasken (FFP2) empfohlen. Lehrpersonen der kantonalen Schulen, die im Unterricht solche Masken tragen, werden diese vom Kanton zur Verfügung gestellt.
2. Für den Betrieb von Schulen der Sekundarstufen I und II, ohne Berufsfachschulen, gelten folgende Vorschriften:
 - a) Jugendliche sowie deren Lehrpersonen und weiteres in diesen Schulen während der Unterrichtszeit tätiges Personal haben an wöchentlich zwei Speicheltests auf SARS-CoV-2 gemäss Konzept des Kantonsarztes teilzunehmen. Die Schulleitung kann Ausnahmen bewilligen.
 - b) Personen, die sich nicht an den Reihenuntersuchungen beteiligen, müssen sich gemäss den Vorgaben des Bundes sofort in Quarantäne begeben, falls im Rahmen einer Reihenuntersuchung in ihrem Umfeld eine Infektion mit SARS-CoV-2 festgestellt wird. Eine vorzeitige Rückkehr in den Schulbetrieb ist ausgeschlossen (Art. 3a Abs. 2 und 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage).
 - c) Lehrpersonen, die sich nicht an den Reihenuntersuchungen beteiligen, müssen bei Präsenzveranstaltungen eine partikelfiltrierende Halbmaske (FFP2) ohne Ventil tragen.
3. Die Schulleitung kann im Rahmen des geltenden Rechts geeignete Massnahmen ergreifen, wenn Personen sich nicht an die Maskenpflicht halten oder sich nicht an Reihenuntersuchungen beteiligen. In erster Linie ist das Gespräch zu suchen und es

sind die Vorteile der Massnahmen in Bezug auf die Verhinderung weitreichender Quarantänemassnahmen und die Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts aufzuzeigen.

4. [Zuständigkeiten für die Lieferung von FFP2-Masken und die Organisation und Durchführung der Reihenuntersuchungen]
5. Diese Vorschriften treten am 22. Februar 2021 in Kraft und gelten bis 16. April 2021.
6. [Rechtsmittel]
7. Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
8. [Mitteilung]"

B. Mit Eingabe vom 22. Februar 2021 (beim Verwaltungsgericht am 24. Februar 2021 eingegangen) erhoben A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____, alle vertreten durch RA F._____, Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie beantragten, der Regierungsbeschluss vom 12. Februar 2021 sei sofort aufzuheben. Es sei superprovisorisch anzuordnen, dass dieser Beschwerde aufschiebende Wirkung zukommt. Hilfsweise sei der Vorinstanz eine Frist von zwei Tagen anzusetzen, um zu diesem Antrag Stellung zu nehmen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz.

C. Am 26. Februar 2021 nahm die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug namens des Regierungsrats zum Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung und beantragte dessen Abweisung.

D. Mit Zwischenverfügung vom 26. Februar 2021 entschied der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde werde abgewiesen.

E. Mit Vernehmlassung vom 5. März 2021 beantragte die Gesundheitsdirektion namens des Regierungsrats die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie eingetreten werden könne.

F. Am 16. März 2021 replizierten die Beschwerdeführer.

G. Am 1. April 2021 reichte die Gesundheitsdirektion eine Duplik ein

H. Mit Beschluss vom 13. April 2021 verlängerte der Regierungsrat die Geltungsdauer des vorliegend angefochtenen Regierungsratsbeschlusses vom 12. Februar 2021 betreffend Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie, Erlass von Vorschriften zum Betrieb von Schulen (Maskenpflicht und Reihentests an Schulen der Sekundarstufe), bis zum 2. Juli 2021.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst.

1.2 Zu prüfen ist, ob es sich beim Regierungsratsbeschluss vom 12. Februar 2021 um einen gemäss § 61 Abs 1 Ziff. 2 VRG i.V.m. § 4 VRG anfechtbaren Verwaltungsentscheid handelt.

1.2.1 Gemäss ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts stimmt der Begriff des Entscheids gemäss § 4 VRG mit dem Verfügungsbegriff des Bundesrechts überein (VGer ZG vom 20. Februar 1997 E. 2, in: GVP 1997/98 114 f.), d.h. als Verwaltungsentscheide gelten folglich Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und namentlich die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben (vgl. Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021]).

1.2.2 Was die für die Annahme einer Verfügung vorausgesetzte Regelung eines Rechtsverhältnisses betrifft, so ist davon auszugehen, dass Anordnungen im besonderen Rechtsverhältnis bzw. Sonderstatusverhältnis nach herrschender Lehre und Rechtsprechung im Grundsatz keine Aussenrechtswirkung und damit kein Verfügungscharakter zukommt, weshalb sich fragt, ob die Jugendlichen der Sekundarstufe I und II, ohne die Be-

rufsfachschulen, und deren Lehrpersonen (fortan: Schüler und Lehrpersonen) in ihrer privaten Aussen(rechts)sphäre, d.h. nicht nur lediglich in ihrer amtlichen oder statusbedingten Innenrechtssphäre betroffen werden (vgl. Markus Müller, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 5 N 91). Erst ab einer gewissen Intensität dieser Aussenwirkungen ist von einem Aussenrechtsverhältnis und damit von einer anfechtbaren Verfügung auszugehen. Das Rechtsschutzinteresse darf hier als Hilfskriterium herangezogen werden (Müller, a.a.O., Art. 5 N 86), und den Beschwerdeführern ist zuzustimmen, dass der Regierungsratsbeschluss die Schüler und Lehrpersonen in ihren Grundrechten, namentlich dem Recht auf Privatsphäre und Recht auf persönliche Freiheit, betrifft. Denn sich regelmässig einem Covid-19-Testverfahren zu unterziehen, ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Schulbetrieb resp. den Zielen der Schule gemäss § 3 des Schulgesetzes (SchulG; BGS 412.11), sondern tangiert die Grundrechte der Schüler und Lehrpersonen in einem weitergehenden Masse. Folglich steht auch fest, dass den Schülern und Lehrpersonen ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses und damit die Beschwerdelegitimation zuzuerkennen ist (vgl. zu einer in diesem Sinne pragmatischen, am Rechtsschutzbedürfnis ausgerichteten Auslegung: Müller, a.a.O., Art. 5 N 91). Aufgrund der Ausführungen ist von den Beschwerdeführern im Übrigen auch weder zu verlangen noch ihnen zuzumuten, zur Eröffnung des Beschwerdeweges oder zum Nachweis ihrer Betroffenheit durch den Regierungsratsbeschluss zuerst eine anfechtbare Verfügung betreffend Dispens zu fordern. Dies muss nicht zuletzt gestützt auf das Vorbringen der Beschwerdeführer gelten, dass die betroffenen Personen allein schon aufgrund des Obligatoriums und der angedrohten Folgen einer Verweigerung der Testung und des Maskentragens einem grossen sozialen und psychologischen Druck ausgesetzt sind.

1.2.3 Was das weiter vorausgesetzte Vorliegen einer konkreten Anordnung betrifft, so richtet sich die Verfügung als Einzelakt regelmässig an einen Einzelnen oder an eine bestimmte Anzahl von Adressaten. Sie enthält eine verbindliche Anordnung, durch die eine konkrete Rechtsbeziehung rechtsbegründend, -aufhebend, -gestaltend oder -feststellend geregelt wird. Demgegenüber sind Rechtssätze Anordnungen genereller und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person. Zwischen Rechtssatz und Verfügung steht die sog. Allgemeinverfügung, die zwar einen konkreten Sachverhalt regelt, sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Adressatenkreis richtet (BGE 125 I 313 E. 2a). Vorliegend ist festzustellen, dass der angefochtene Regierungsratsbeschluss einen einzelnen bestimm-

ten Sachverhalt regelt, indem er Jugendliche sowie deren Lehrpersonen von Schulen der Sekundarstufen I und II, ohne Berufsfachschulen, und weiteres in diesen Schulen während der Unterrichtszeiten tätiges Personal zu wöchentlich zwei Speicheltests auf SARS-CoV-2 für den Zeitraum vom 22. Februar bis 16. April 2021 gemäss einem beiliegenden Konzept des Kantonsarztes verpflichtet. Er richtet sich an einen grösseren Adressatenkreis – Jugendliche sowie deren Lehrpersonen und das Personal von Schulen der Sekundarstufen I und II, ohne Berufsfachschulen –, der bestimmt resp. mindestens bestimmbar ist. Damit ist aber der Regierungsratsbeschluss als generell-konkreter Hoheitsakt, als Allgemeinverfügung, zu qualifizieren, was sinngemäss auch für die Pflicht der Lehrpersonen gilt, eine FFP2-Maske zu tragen, soweit sie sich nicht an den Reihenuntersuchungen beteiligen.

1.2.4 Allgemeinverfügungen werden ihrer Konkretetheit wegen in der Regel den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt, insbesondere was ihre Anfechtbarkeit betrifft. Nur wenn – wie etwa bei Verkehrsanordnungen – der Kreis der Adressaten offen ist und diese durch den Erlass der Allgemeinverfügung nur virtuell berührt werden, muss die Allgemeinverfügung im Anwendungsfall noch vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden können. Ist dagegen der Adressatenkreis bestimmt oder bestimmbar und kann die Allgemeinverfügung ohne konkretisierende Anordnung einer Behörde angewendet und vollzogen werden, so bildet sie ein der Verfügung gleichgestelltes direktes Anfechtungsobjekt (BGE 125 I 313 E. 2b). Diesbezüglich ist vorliegend festzustellen, dass sich die massgebenden Pflichten der Schüler und Lehrpersonen unmittelbar aus dem Regierungsratsbeschluss bzw. dem beiliegenden Konzept des Kantonsarztes ergeben und letzteres detaillierte Angaben zu den Rahmenbedingungen und der Umsetzung der ungezielten, repetitiven Massentestungen enthält. Danach werden alle positiv getesteten Fälle isoliert, und deren Haushaltskontakte sowie Schulkontakte, die nicht auf freiwilliger Basis an den repetitiven Tests mitmachen, gehen in Quarantäne. Hingegen können die Schulkontakte, die regelmässig getestet werden, weiterhin die Schule besuchen. Als Testart werden PCR-Speicheltests in Zusammenarbeit mit einem Partnerlabor festgelegt, wobei die Tests gepoolt werden müssen (minimal 4 Proben pro Pool). Die Testungen sind primär durch die Institutionen selbst durchzuführen, wobei Kontaktpersonen auf Schulebene vorgängig instruiert und ausgebildet werden müssen. Zur kontinuierlichen Versorgung mit Probenmaterial und zur raschen Probenverarbeitung ist mit dem Partnerlabor, der Post oder anderen Diensten zusammenzuarbeiten. Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass der Regierungsratsbeschluss (einschliesslich des beiliegenden Konzepts des Kantonsarztes) hinreichend konkret ist, sodass der Vollzug ohne weitere konkretisierende Anordnungen einer Behörde möglich ist. Folglich kann gegen den Regierungsratsbeschluss unmittelbar Beschwerde

geführt werden und ist auf die Beschwerde unabhängig von einer allfälligen gleichzeitigen Anfechtung als kantonaler Erlass vor Bundesgericht (infolge Betrachtung als rechtsetzender Erlass gemäss dem Kommentar von Daniel Kettiger vom 17. Februar 2021 im Anschluss an seinen Beitrag: Unzulässiges präventives Test-Obligatorium an Schulen, Jusletter Coronavirus-Blog, in fine, <https://jusletter.weblaw.ch/fr/blog/kettiger16022021.html> [besucht am 26. Februar 2021]) einzutreten.

1.3 Bei den Beschwerdeführern handelt es sich um einen Lehrer sowie um je einen Elternteil von vier Schülerinnen und Schülern mit Jahrgang 2006 bzw. 2007. Für die Gesundheitsdirektion ist die Beschwerdelegitimation dieser Eltern unklar, denn nach der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung des Bundesgerichts sei in medizinischen Fragen der Wille einer minderjährigen Person zu respektieren, soweit sie urteilsfähig sei. Eine Minderjährige oder ein Minderjähriger werde in medizinischen Angelegenheiten bzw. bei bestimmten medizinischen Entscheiden nur dann von den Eltern vertreten, wenn sie oder er urteilsunfähig sei, was vorliegend nicht der Fall sei. Dazu ist Folgendes zu erwägen:

Die Rechte von Kindern sind grundsätzlich durch die Eltern wahrzunehmen (Art. 304 Abs. 1 ZGB). Die Eltern können somit als gesetzliche Vertreter ihrer Kinder handeln und für sie Beschwerde einreichen, solange die Kinder nicht volljährig sind. Handlungsunfähige (Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, nicht volljährig oder die urteilsunfähig sind; Art. 13 i.V.m. Art. 17 ZGB) müssen ihren Prozess – ausser im Bereich ihrer höchstpersönlichen Rechte (Art. 19c ZGB) – durch ihre gesetzliche Vertretung führen (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG ZH, 3. Aufl. 2014, Vorbem. zu §§ 21–21a N 8), können dies somit nicht selbst machen. Entgegen der Auffassung der Gesundheitsdirektion handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um eine medizinische Angelegenheit bzw. nicht um die Frage, ob die betroffenen Schülerinnen und Schüler in eine an ihnen vorzunehmende medizinische Massnahme einzuwilligen haben oder nicht, sondern um die Einreichung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen sie betreffenden Regierungsratsbeschluss mit bestimmten Folgen, wenn sich die Schülerinnen und Schüler an den darin vorgesehenen Reihenuntersuchungen nicht beteiligen. Somit erübrigt sich die Frage, ob die Kinder in Bezug auf die durch den Regierungsratsbeschluss aufgeworfenen Fragen urteilsfähig sind oder nicht, da wie erwähnt ihre gesetzlichen Vertreter – ausserhalb von höchstpersönlichen Rechten – gültig für ihre Kinder Beschwerde einreichen können. Nachdem vorliegend nicht geltend gemacht wird, dass die Jugendlichen die Beschwerdeführung ihrer Eltern ablehnen bzw. die von diesen angefochtenen Massnahmen akzeptie-

ren wollen, kann auf entsprechende Ausführungen verzichtet werden. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass im Einklang mit Art. 304 Abs. 1 ZGB bei verheirateten Eltern davon ausgegangen werden darf, dass jeder Elternteil mit dem anderen handelt, sofern keine gegenteiligen Anhaltspunkte bestehen (BGE 119 Ia 178 E. 2b). Solche Anhaltspunkte gibt es hier keine. Es reicht daher im vorliegenden Fall, dass jeweils nur ein Elternteil der Schülerinnen und Schüler Beschwerde eingereicht hat.

Somit bleibt es dabei, dass die Legitimation der Beschwerdeführer zu bejahen ist. Die Beschwerde wurde zudem fristgerecht eingereicht und entspricht den formellen Anforderungen gemäss § 65 VRG. Auf sie ist einzutreten.

1.4 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.5 Sind Verwaltungsentscheide des Regierungsrats Beschwerdegegenstand, wie vorliegend, so können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Eine Ermessensüberprüfung ist dem Gericht dagegen verwehrt (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario).

2.

2.1 Der vorliegend strittige Regierungsratsbeschluss vom 12. Februar 2021 sieht an Schulen der Sekundarstufe I und II des Kantons Zug das Tragen von bestimmten Masken sowie an Schulen der Sekundarstufe I und II, ohne die Berufsfachschulen, die im Grundsatz obligatorische Teilnahme der an den Schulen tätigen Personen an wöchentlich zwei Speicheltests auf SARS-CoV-2.

2.2 Die Beschwerdeführer bringen vor, der Regierungsrat habe den Sachverhalt nur unvollständig ermittelt. Es fehle jeder konkrete Nachweis einer bedrohlichen epidemiologischen Situation im Kanton Zug. Im gesamten Regierungsratsbeschluss finde sich kein einziger konkreter Nachweis dafür, dass die epidemiologische Lage im Kanton Zug zusätzliche Massnahmen nach Art. 8 Abs. 1 Covid-19-VO besondere Lage erforderlich gemacht habe. Laut Corona-Statistik des Kantons Zug vom 22. Februar 2021 zeigten alle relevanten Indikatoren nach unten. Laut Lageeinschätzung des Kantonsarztes Zug vom 15. Februar 2021 sinke die 7-Tagesinzidenz nun auch wieder im Kanton Zug. Die Anzahl Hospitalisationen, IPS-Belegungen und Todesfälle bleibe tief. Der Sachverhalt sei noch aus einem anderen Grund ergänzungsbedürftig. Denn zunächst wäre vom Regierungsrat

(oder dem Bundesamt für Gesundheit [BAG] als zuständige Fachbehörde des Bundes) darzulegen, warum die positiven Testergebnisse ("laborbestätigte Fälle") eine verlässliche, belastbare und ausreichende Messgrösse darstellen würden, um eine signifikante Gefährdung der öffentlichen Gesundheit feststellen und entsprechende Massnahmen daraus ableiten zu können. Weiter wäre vom Regierungsrat der Nachweis dafür zu liefern, dass positive Testergebnisse überhaupt mit "Ansteckungen", "Infektionen" und "Fallzahlen" gleichgesetzt werden dürften, zumal mit den "Fallzahlen" Krankheitsfälle assoziiert würden.

Die mit dem Regierungsratsbeschluss angeordneten Massnahmen könnten nicht auf Art. 40 Epidemiengesetz (EpG) gestützt werden, wie der Regierungsrat geltend mache. Die Anwendung von Art. 40 EpG setze eine gefährliche und ansteckende Krankheit voraus, deren Verbreitung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit verhindert werden solle. Massnahmen gegenüber der Bevölkerung nach Art. 40 Abs. 1 EpG seien nur zulässig, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung zu verhindern. Von gesunden Menschen gehe keine Gefahr aus, so dass ihnen gegenüber Massnahmen nicht zulässig seien, jedenfalls nicht ohne weiteres. Art. 40 Abs. 2 EpG liste auf, welche Massnahmen insbesondere gegenüber der Bevölkerung getroffen werden könnten. Darunter fielen das Verbot oder die Einschränkung von Veranstaltungen, die Schliessung der Schulen, anderen öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen oder die Verfügung von Vorschriften zu deren Betrieb sowie die Möglichkeit, das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten zu verbieten oder einzuschränken. Die Möglichkeit einer Maskenpflicht oder von Reihentests für die allgemeine Bevölkerung sei in Art. 40 Abs. 2 EpG nicht vorgesehen. Auch Massnahmen gegenüber einzelnen Personen dürften nur angeordnet werden, um eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden (vgl. Art. 31 Abs. 4 EpG). Die zulässigen Massnahmen seien in den Art. 33–38 EpG aufgelistet (jeweils in Verbindung mit Art. 31 Abs. 1 EpG). Keine dieser Bestimmungen erlaube die Einführung einer allgemeinen Maskenpflicht oder die Durchführung präventiver Reihentests in Schulen, schon gar nicht gegenüber gesunden Menschen. Wenn überhaupt wäre eine solche Massnahme allenfalls gegenüber positiv Getesteten zulässig. Denn nur diese könnten unter Umständen als "krank, angesteckt oder ansteckungsverdächtig" (vgl. Art. 33 EpG) bezeichnet werden. Doch wäre der dafür erforderliche Beweis vom Regierungsrat vorher zu erbringen. In der Bundesgesetzgebung (sowohl im EpG als auch in den zahlreichen Covid-19-Verordnungen) fehle eine Regelung, die Rechtsgrundlage für die Anordnung von obligatorischen präventiven Massentests an Schulen sein könnten. Das EpG sehe die Anordnung einer medizinischen

Überwachung und einer medizinischen Untersuchung ausdrücklich nur gegenüber Einzelpersonen und nur im Falle eines entsprechenden begründeten Verdachts vor. Das sei kein gesetzgeberisches Versehen und keine Gesetzeslücke, die gefüllt werden dürfe. Es handle sich vielmehr um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers. Gemäss der Botschaft zu Art. 36 EpG (BBI 2011 389) dürften medizinische Untersuchungen nicht systematisch, etwa in Form einer umfangreichen Untersuchung bestimmter Bevölkerungsgruppen, sondern nur als Individualmassnahme zur Anwendung gelangen. Der Gesetzgeber habe die Möglichkeit von Impfblogatorien geschaffen (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. d und Art. 22 EpG), und gesetzessystematisch sei davon auszugehen, dass er ähnliche explizite Regelungen geschaffen hätte, wenn er ein Obligatorium für rein präventive Massenuntersuchungen gewollt hätte. Soweit in der Botschaft von Reihenuntersuchungen die Rede sei, betreffe dies anonyme Tests, die ohne Zustimmung nach Aufklärung der Testperson nicht zulässig seien (Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 389). Vorliegend gehe es jedoch um Massentests an Einzelpersonen, deren Identität bekannt sei. Artikel 19 Abs. 2 EpG regle die Befugnisse des Bundesrats zum Erlass rein präventiver Verhütungsmassnahmen, unter anderen auch Massnahmen in Institutionen des Bildungswesens (Art. 19 Abs. 2 lit. c EpG). Dort fehlten Massnahmen im Sinne von allgemeinen Gesundheitsuntersuchungen oder von Massentests. Insgesamt sei somit festzuhalten, dass das Bundesrecht auf Gesetzesstufe obligatorische präventive Reihentests ausschliesse. Angesichts des qualifizierten Schweigens des Bundesgesetzgebers sei es den Kantonen verwehrt, zu dieser Thematik gesetzgeberisch aktiv zu werden. Obligatorische präventive Massentests zur Verhinderung von Epidemien bzw. Bekämpfung ansteckender Krankheiten dürften auch nicht im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Tätigkeiten eines schulärztlichen Dienstes durchgeführt werden. Ähnliche Überlegungen würden für die Verschärfung der Maskenpflicht gelten, soweit darin das Tragen einer FFP2-Maske vorgeschrieben werde; mit dieser Anordnung gehe der Regierungsrat des Kantons Zug über die bundesrechtliche Regelung hinaus, die in der Covid-19-VO besondere Lage die Art der Maske gerade nicht vorgebe. Laut BAG stünden Atemschutzmasken (Filtering face piece [FFP] bzw. FFP2-/FFP3-Maske) medizinischem Personal für seine Arbeit zur Verfügung und würden als persönliche Schutzausrüstung eingesetzt. Das BAG empfehle für den privaten Gebrauch ausdrücklich keine sog. Atemschutzmasken. Unter diesen Umständen verstosse die Verschärfung der Maskenpflicht gegen die bundesrechtlichen Vorgaben und könne keinen Bestand haben.

Selbst wenn Art. 40 EpG grundsätzlich als Rechtsgrundlage in Frage käme, wären die im angefochtenen Regierungsratsbeschluss getroffenen Massnahmen – insbesondere die präventiven Reihentests – rechtswidrig. Wie schon ausgeführt, habe der Regierungsrat die

für zusätzliche Massnahmen nach Art. 8 Abs. 1 Covid-19-VO besondere Lage erforderlichen Indikatoren und ihre Entwicklung überhaupt nicht dargestellt, geschweige denn bewiesen. Mit anderen Worten, es fehle der Nachweis eines öffentlichen Interesses an den mit dem Regierungsratsbeschluss verfügbaren Massnahmen. Weiter bestünden erhebliche Zweifel, ob die geplanten präventiven Reihentests überhaupt geeignet seien, das gewünschte Ziel zu erreichen. Wie Nationalrat Pirmin Schwander erst vor kurzem in einem Forumsbeitrag in "Bote der Urschweiz" mitgeteilt habe, hätten die Experten des Bundes sowie der Bundesrat selbst einräumen müssen, dass nicht einmal mit dem PCR-Test eine eindeutige "Corona-Infektion" diagnostiziert werden könne. Dieser Test sei als Diagnosewerkzeug zur Identifikation des neuen Coronavirus ungeeignet. Das gelte für die noch ungenaueren Speicheltests erst recht, die zudem nur als Vorstufe und Filter für die PCR-Tests dienten. Am 1. Dezember 2020 sei eine grosse Studie aus Wuhan (China) zu dem Ergebnis gekommen, dass asymptomatische Fälle praktisch nicht ansteckend seien. Bei einem ausserordentlich umfangreichen Massentest von 10 Mio. Menschen seien 300 Menschen ohne Symptome positiv getestet worden, die alle nicht ansteckend gewesen seien. Auch die Weltgesundheitsorganisation WHO habe am 20. Januar 2021 erklärt, dass der PCR-Test als solcher zum Nachweis einer Infektion mit dem "neuartigen SARS-CoV-2" überhaupt nicht geeignet sei, eine Infektion zu erkennen. Wo das Testresultat nicht mit dem klinischen Befund eines Untersuchten übereinstimme, da habe eine neue Probe genommen und eine weitere Untersuchung vorgenommen zu werden. Mehr noch: Der Ct-Wert eines Testergebnisses verhalte sich umgekehrt proportional zu der erkannten Viruslast bei einer untersuchten Person. Je mehr Replikationszyklen bei einem PCR-Test gefahren werden müssten, um eine (vermeintliche) Kontamination des Untersuchten mit dem Virus (oder Bruchstücken seiner Erbinformation) zu erkennen, desto geringer sei die Belastung des Untersuchten mit dem Virus bzw. dessen genetischem Material. Die Feststellung der WHO habe weitreichende Folgen für die bisherige Testpraxis. Denn es sei zu unterscheiden, ob ein Betroffener kontaminiert, infiziert oder infektiös sei. Eine Kontamination liege vor, wenn ein Virus mit dem menschlichen Organismus in Kontakt gekommen sei. Das deutsche Wort für Kontamination sei "Verschmutzung". Ein verschmutzter Betroffener sei jedoch nicht automatisch auch "infiziert". Eine Infektion im Sinne des EpG setze voraus, dass der von dem menschlichen Organismus aufgenommene Krankheitserreger sich in dem Menschen auch entwickle oder vermehre. Das könne er in der Regel nur dann, wenn er überhaupt in einer gewissen Vielzahl in den Organismus einziehe. Hier spreche man von der sogenannten "Virenlast". Kämen zu wenige Viren in einem Organismus an, scheitere der Versuch einer Infektion. Sei der Erreger direkt nach der Kontamination von dem Immunsystem erkannt und "besiegt", komme es also erst gar nicht zu einer Infektion.

Wer nicht infiziert sei, könne einen anderen Menschen aber auch nicht anstecken. Denn die Infektion sei Voraussetzung der Infektiosität (Ausscheidung von Viren). Mit anderen Worten, wer asymptomatisch sei, d.h. keine Krankheitssymptome aufweise, der sei mit an absoluter Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch keine Ansteckungsgefahr für andere. Die WHO habe somit am 20. Januar 2021 allen infektionsschutzrechtlichen Schlussfolgerungen alleine aus der (unrichtigen) Annahme einer Infektiosität bei jedwedem positiven PCR-Test ohne weitere Differenzialdiagnostik den Boden entzogen. Dieser Umstand bedeute: Jede Quarantäneanordnung gegenüber einer Person auf alleiniger Basis eines nicht näher spezifizierten positiven PCR-Tests entbehre einer rechtlichen Grundlage. Jede allgemeinverfügende Kontaktbeschränkung, die derartige PCR-Tests singulär in Bezug nehme, sei gesetzeswidrig. Alle auf der Annahme einer Infektiosität nur wegen irgendeiner positiven PCR-Testung beruhenden Grundrechtsverkürzungen ermangelten einer rechtlichen Grundlage. Für die Behauptung des Regierungsrats, dass Personen oder Kinder und Jugendliche ohne erkennbare Symptome virustragend in einem Ausmass sein könnten, dass von ihnen eine Infektionsgefahr ausgehe, fehle infolgedessen jede medizinisch-wissenschaftliche Evidenz. Die vom Regierungsrat zitierte Studie aus Genf spreche nur von Infektion, nicht aber von Infektiosität ("Although children aged 6 years and older have a similar infection risk as adults, younger children have a lower infection risk."). Das sei ein entscheidender Unterschied. Die Studie könne daher nicht als Beleg für eine Infektionsgefahr durch Kinder und Jugendliche dienen. Widerlegt sei auf jeden Fall die Aussage des Regierungsrats, wonach die (angebliche) Infektionsgefahr von Kindern und Jugendlichen ohne erkennbare Symptome "in der Wissenschaft kaum mehr bestritten" sei. Das sei falsch und irreführend. Neue Daten bestätigten bisherige Untersuchungen, dass Kinder gleich häufig oder seltener mit SARS-CoV-2 infiziert würden, das Virus aber deutlich seltener auf andere Menschen übertragen als Erwachsene. Das gelte sowohl im häuslichen wie im schulischen Umfeld und werde auch in der Schweiz beobachtet. Aus den genannten Gründen gebe es keine medizinisch-wissenschaftliche Evidenz für eine Infektionsgefahr durch Kinder und Jugendliche, die nach den bisherigen Erkenntnissen deutlich seltener ansteckend seien. Angesichts der fehlenden Eignung, eine ohnehin nur gering vorhandene Ansteckungsgefahr feststellen zu können und so eine zweckmässige Eindämmung des Coronavirus durch Unterbrechung der Ansteckungsketten zu ermöglichen, erweise sich der angeordnete präventive Massentest als unverhältnismässig und stelle eine rechtswidrige Verletzung von Art. 10 Abs. 2 BV und im Falle von Kindern und Jugendlichen auch eine Verletzung von Art. 11 BV dar.

Schliesslich fehle es auch an der Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung. Selbst nach Aussage des BAG seien auch die negativen Ergebnisse praktisch wertlos. Laut Merkblatt des BAG vom 27. Januar 2021 bedeute ein negatives Testergebnis lediglich, "dass die Person im Moment mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht ansteckend ist. Das Resultat stellt somit eine Momentaufnahme dar und ist nur am Testtag gültig! Es ist trotz negativem Schnelltest möglich, dass die getestete Person infiziert ist und das Virus weitergeben kann. Daher ist die Einhaltung der Hygiene- und Verhaltensregeln auch bei negativem Resultat sehr wichtig." Wozu solle ein Test dienen, dessen Ergebnis im Moment wahrscheinlich negativ sei, die getestete Person aber trotzdem ansteckend sei und das Virus weitergeben könne? Wenn das Resultat zudem nur am Testtag gültig sei, müsste eigentlich sogar jeden Tag getestet werden. Das sei absurd. Vor diesem Hintergrund seien die Reihentests in keiner Weise zu rechtfertigen. Während keine nennenswerten Vorteile vorlägen, seien die schädlichen Folgen dieser regelmässigen Reihentests auf die Psyche der Kinder überhaupt nicht zu ermassen. Ihnen werde ohne jeden Grund das Gefühl vermittelt, dass sie permanent eine Gefahr für andere sein könnten, die nur mit ständig wiederholten Tests gebannt werden könne, obwohl sie gesund und munter seien. Auch bei den Erwachsenen, insbesondere den von den Massentests betroffenen Lehrpersonen, dürften die psychischen Folgen keinesfalls unterschätzt werden. Im vorliegenden Fall sei es überdeutlich, dass die Anordnungen unverhältnismässig seien, weil deren negativen Wirkungen schwerer ins Gewicht fielen als das öffentliche Interesse daran, dass die Anordnungen getroffen würden. Angesichts der fehlenden oder allenfalls geringfügigen Eignung überwögen die Nachteile eindeutig das öffentliche Interesse, das noch dazu nicht einmal konkret dargelegt worden sei.

In ihrer Replik vom 16. März 2021 bringen die Beschwerdeführer zusätzlich zu ihren Ausführungen in der Beschwerdeschrift insbesondere vor, dauerndes Maskentragen sei gesundheitsgefährdend, wenn nicht gesundheitsschädlich, vor allem für Kinder und Heranwachsende. Die erwiesenen Nachteile überwögen eindeutig die nicht nachgewiesenen Vorteile. Angesichts der dokumentierten und wissenschaftlich belegten Nachteile müsse der Regierungsrat (oder das BAG) einen klaren und eindeutigen Unbedenklichkeitsnachweis zum dauernden Maskentragen erbringen.

2.3 Die Gesundheitsdirektion macht in ihrer am 5. März 2021 namens des Regierungsrats eingereichten Vernehmlassung zusammengefasst geltend, in Bezug auf die im Regierungsratsbeschluss vom 12. Februar 2021 dargelegte Ausgangslage hätten sich verschiedene Veränderungen ergeben. Gemäss dem aktuellen Situationsbericht zur epi-

demiologischen Lage des BAG vom 3. März 2021 (Zeitraum 22. bis 28. Februar 2021) stiegen die Infektionszahlen aktuell wieder an. Es habe den ersten Anstieg der Inzidenz in einer Kalenderwoche seit Mitte Dezember 2020 gegeben. Auch im Kanton Zug müsse von einer Trendumkehr gesprochen werden. Angesichts der immer weiteren Verbreitung der neuen Virusvarianten, der vom Bundesrat bereits beschlossenen Lockerungen von Massnahmen und allenfalls zusätzlicher Öffnungsschritte bestehe die Gefahr, dass sich das Infektionsgeschehen nun wieder beschleunigen könne. Die gegenwärtige Entwicklung bestätige die Befürchtung des Regierungsrats, dass nach wie vor nicht mit einer nachhaltigen Entspannung der Lage zu rechnen sei. Während einer globalen Pandemie sei nicht nur die epidemiologische Situation im Kanton Zug relevant. So sei auch die Situation in den Nachbarkantonen, in der Schweiz, in Europa, aber auch weltweit zu berücksichtigen. In den letzten Monaten habe sich mit dem Auftreten neuer Virusmutationen in Grossbritannien, Südafrika und Brasilien deutlich gezeigt, dass eine Pandemie nicht an der Kantongrenze haltmache. Die schnelle Ausbreitung von neuen, ansteckenderen Virusvarianten solle verhindert werden. Wie die bisherigen Erfahrungen während der Pandemie zeigten, könne sich die epidemiologische Lage innert weniger Wochen sprunghaft verändern. Die Liste von Faktoren in Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage sei nicht abschliessend und die Kantone könnten weitere Faktoren, wie neue Forschungsergebnisse und veränderte Virenstämme, berücksichtigen, was der Regierungsrat getan habe. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer lege der angefochtene Entscheid die relevanten Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar dar; der Sachverhalt sei weder unrichtig noch ungenügend festgestellt worden. Sowohl die Maskenpflicht als auch die Reihentests seien den Betroffenen zuzumuten, da beide Massnahmen nur geringe Eingriffe in die persönliche Freiheit darstellten. Im Fall der Reihentests habe der Regierungsrat zudem vorgesehen, dass sich Personen, die den Reihentests fernbleiben möchten, dispensieren lassen könnten.

3.

3.1 Die Beschwerdeführer rügen Eingriffe in die Grundrechte der von den Reihentests betroffenen Schüler und Lehrer, insbesondere in deren Freiheitsrechte (Art. 10 Abs. 2 BV). Im Falle von Kindern und Jugendlichen stelle der angeordnete präventive Massentest zudem auch eine Verletzung von Art. 11 BV dar. Grundrechtseinschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

3.2 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 (Rainer J. Schweizer, in St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Art. 1–80, 3. Aufl. 2014, Art. 10 N 6, 38 ff.)

Gemäss dem ebenfalls in den Grundrechtskatalog eingeordneten Art. 11 Abs. 1 BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Gegenstand des Schutzanspruchs von Art. 11 Abs. 1 BV ist die von Art. 10 Abs. 2 BV gewährleistete körperliche und geistige Unversehrtheit. Minderjährige haben jedoch mit Art. 11 Abs. 1 BV Anspruch auf einen ihrer Situation angepassten besonderen staatlichen Schutz. Während Art. 11 Abs. 1 BV neben dem Abwehrrecht ein subjektives Recht auf Förderung der Entwicklung im Grundrechtskatalog verankert, umschreibt Art. 41 Abs. 1 BV im Rahmen der Sozialziele für den Bund und die Kantone, welche Ziele mit Förderungsmassnahmen erreicht werden sollen. Unter anderem sollen sich Kinder und Jugendliche nach ihren Fähigkeiten bilden und weiterbilden sowie beruflich ausbilden können (lit. f). Artikel 41 BV erscheint deshalb als Konkretisierung dessen, was mit dem Anspruch auf Förderung der Entwicklung (Art. 11 BV) bezweckt wird (Schweizer, a.a.O., Art. 11 N 14, 21).

Ob die vom Regierungsrat angeordneten Massnahmen tatsächlich in das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung eingreift, kann offenbleiben. Den Beschwerdeführern ist aber jedenfalls zuzustimmen, dass Covid-19-Tests im Besonderen, aber auch eine Maskentragpflicht, die Schüler und Lehrpersonen zumindest in ihrem Grundrecht auf persönliche Freiheit tangieren. Dies wird auch vom Regierungsrat nicht bestritten.

3.3

3.3.1 Das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) 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 Gesundheitsri-

siko für Einzelne oder bestimmte Gruppen darstellen. Das EpG hat den Schutz des Menschen vor Übertragungen von Krankheitserregern zum Inhalt. Ein Krankheitserreger ist umso bedeutender, je grösser sein Schadenspotenzial ist. Massgebend sind dabei die Schwere der Erkrankung und ihre Folgen – insbesondere bleibende Schäden oder frühzeitiger Tod –, die Anzahl Betroffener, die direkten Gesundheitskosten und die direkten Kosten, die beispielsweise durch Erwerbsausfall oder Arbeitsunfähigkeit entstehen (Botschaft vom 3. Dezember 2010 zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, BBl 2011 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).

3.3.2 Gestützt auf Art. 6 des EpG stufte der Bundesrat am 28. Februar 2020 die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz als besondere Lage im Sinne des Epidemiengesetzes ein und ordnete Vorkehrungen gegenüber der Bevölkerung an. Er ordnete mit der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) am 13. März 2020 weitere Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen an. Am 16. März 2020 stufte er die Situation als ausserordentliche Lage gemäss Epidemiengesetz ein und verschärfte die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung (geänderte Covid-19-Verordnung 2). Am 27. Mai 2020 kündigte der Bundesrat an, dass er die ausserordentliche Lage auf den 19. Juni 2020 beende. Am 19. Juni 2020 hob er die Covid-19-Verordnung 2 auf und erliess als Nachfolgeerlasse die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) sowie die Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 3, SR 818.101.24), die beide am 22. Juni 2020 in Kraft traten. Die Covid-19-Verordnung besondere Lage 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 (Art. 1). Gemäss Art. 4 Abs. 1 haben die Betreiber von Bildungseinrichtungen ein Schutzkonzept zu erarbeiten und umzusetzen.

3.3.3 Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Gesundheitswesen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, die Bundesverfassung (Art. 118 Abs. 2 lit. b BV) aber für die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen

und Tieren dem Bund eine verpflichtende und nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz einräumt und diese Kompetenz umfassend ist und über die reine Gefahrenabwehr ("Gesundheitsschutz") hinaus auch die Risikoprävention erfasst; den Kantonen verbleiben aber auch in der besonderen und der ausserordentlichen Lage Kompetenzen, solange und soweit der Bund keine abschliessende Regelung getroffen hat (vgl. hierzu Bernhard Waldmann, Der Föderalismus in der Corona-Pandemie, Newsletter IFF 4/2020, Rz. 5 ff., abrufbar unter https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/Newsletter/IFF/3_Waldmann_Covid-19_und_Foederalismus-final.pdf [besucht am 26. Februar 2021]).

3.3.4 Die Schweiz befindet sich gegenwärtig in der sog. besonderen Lage gemäss Art. 6 EpG. In der besonderen Lage überträgt das Gesetz dem Bundesrat (und damit auch dem Bund) die Kompetenz zum Erlass verschiedener Massnahmen, für die in der normalen Lage die Kantone zuständig wären, wobei die Massnahmen in Art. 6 Abs. 2 lit. a–d EpG zwar abschliessend aufgezählt werden, in ihrer Gesamtheit aber relativ weit gefasst sind und insbesondere alle in Art. 40 EpG aufgeführten Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen umfassen. So kann der Bundesrat in der besonderen Lage Massnahmen anordnen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern (Art. 40 Abs. 1 EpG) und dabei namentlich Veranstaltungen verbieten oder einschränken (Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG), Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG) oder bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken (Art. 40 Abs. 2 lit. c EpG). In der besonderen Lage stehen Bund und Kantone gleichermassen in der Pflicht, d.h. die Kantone sind ihrerseits zum Erlass von Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie berechtigt und verpflichtet, soweit der Bundesrat keine abschliessende Regelung getroffen hat. Diese konkurrierenden Zuständigkeiten können nicht nur zu unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Kantonen führen, sondern auch Kompetenzabgrenzungsprobleme gegenüber dem Bund mit sich bringen (Waldmann, a.a.O., Rz. 11). Gemäss Art. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten, soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt, so dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit weitergehende Massnahmen anordnen können, wenn dies aus epidemiologischer Sicht notwendig ist, wobei darunter in erster Linie die Massnahmen nach dem Epidemiengesetz fallen. Auch der Bundesrat bejaht die grundsätzliche Anwendbarkeit von Art. 40 EpG im Rahmen der Covid-19-Epidemie, indem er in Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage die Kantone ermächtigt, Massnahmen nach Art. 40 EpG zu treffen. Zu den Vorschriften zum Betrieb im Sinne von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG zählen neben anderem Hygienemassnahmen (Bot-

schaft EpG, a.a.O., 392), namentlich die Verwendung von Schutzmaterial (bspw. Gesichtsmasken), womit die Maskentragpflicht gemäss dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss als Massnahme im Sinne von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht.

3.3.5 Nach 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. Angesichts des Wortlauts der Bestimmung von Art. 40 EpG (die zuständigen kantonalen Behörden "können insbesondere folgende Massnahmen treffen") ist diese Aufzählung von möglichen Massnahmen nicht abschliessend. Insbesondere steht Art. 40 Abs. 2 EpG mit der Bestimmung von lit. b ("sie können insbesondere Schulen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen") der Anordnung milderer Massnahmen nicht entgegen, solange die angeordneten Massnahmen verhältnismässig sind und gemäss Art. 40 Abs. 3 EpG nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, wobei die angeordneten Massnahmen regelmässig zu überprüfen sind. Gemäss § 57 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes (GesG; BGS 821.1) ist der Regierungsrat zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zuständig, a) das Verbot oder die Einschränkung von Veranstaltungen, b) die Schliessung von Schulen, anderen öffentlichen Anstalten und privaten Unternehmungen zu verfügen. Gemäss Abs. 3 dürfen diese Massnahmen nur angeordnet werden, wenn sich die Ausbreitung einer übertragbaren Krankheit auf andere Weise nicht wirksam bekämpfen lässt. Somit ist der Regierungsrat im föderalen Gefüge der Covid-19-Massnahmen gestützt auf Art. 40 EpG zuständig, obligatorische präventive Massentests an Schulen und damit die umstrittenen Massnahmen anzuordnen.

3.3.6 Wenn die Beschwerdeführer geltend machen, § 57 Abs. 2 GesG schränke die Befugnis des Regierungsrats gegenüber der Ermächtigung in Art. 40 Abs. 2 EpG ein, indem er nur die in § 57 Abs. 2 GesG genannten Massnahmen verfügen dürfe, und Massnahmen zum Betrieb einer Schule nicht darunter fielen, weshalb sich der angefochtene Regierungsratsbeschluss mangels ausreichender Rechtsgrundlage als rechtswidrig erweise, ist darauf hinzuweisen, dass dies einzig dazu führen würde, dass anstelle des Regierungsrats die Gesundheitsdirektion die in Art. 40 Abs. 2 EpG erwähnten, aber nicht in § 57 Abs. 2 GesG aufgezählten Massnahmen anordnen könnte. Denn gemäss § 3 Abs. 2 GesG ist die Gesundheitsdirektion für alle Massnahmen, Verfügungen und Entscheide auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zuständig, die nicht ausdrücklich einer anderen Instanz übertragen sind. Im Übrigen ist der Gesundheitsdirektion zuzustimmen, dass sich

aus dem Aufbau von § 57 Abs. 2 GesG und seiner Entstehungsgeschichte ein solcher Wille des Gesetzgebers, die Kompetenzen nach Art. 40 Abs. 2 EpG zwischen dem Regierungsrat und der Gesundheitsdirektion aufzuteilen, nicht ableiten lässt. Der Kantonsrat wollte die Bekämpfungsmassnahmen im Epidemienrecht vielmehr zwischen der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt und dem Regierungsrat aufteilen. Auf die entsprechenden zutreffenden Ausführungen der Gesundheitsdirektion in ihrer Duplik vom 1. April 2021 kann verwiesen werden (S. 6 f.).

3.4 Bei Covid-19 handelt es sich um eine virale Infektionskrankheit, wobei die Erkrankungen unterschiedlich verlaufen können. Manche Menschen haben keine Symptome oder merken kaum, dass sie krank sind. Andere benötigen eine intensive Behandlung im Spital. Personen mit einer Ansteckung, die gar keine Symptome haben, wissen nicht, dass sie angesteckt sind und können deshalb das neue Coronavirus unbemerkt an andere Personen weitergeben (<https://www.bag.admin.ch> unter Krankheiten/Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien/Aktuelle Ausbrüche und Epidemien/Coronavirus/Krankheit, Symptome, Behandlung [besucht am 9. April 2021]).

Es ist normal, dass sich Viren ständig verändern und dadurch zufällig sogenannte Mutationen entstehen. Der Begriff Mutation beschreibt also den Veränderungsprozess eines Virus. Wenn mehrere Mutationen aufkommen, die genügend andere Eigenschaften haben als das ursprüngliche Virus, dann spricht man von einer neuen Variante. Während die meisten neu auftretenden Mutationen keinen grossen Einfluss auf die Ausbreitung eines Virus haben, können einige Mutationen oder Kombinationen von Mutationen dem Virus einen Vorteil verschaffen. Dies kann beispielsweise eine erhöhte Übertragbarkeit sein. Solche Varianten können für die menschliche Gesundheit ein Risiko sein und werden deshalb als besorgniserregende Varianten eingestuft. Bis zum aktuellen Zeitpunkt wurden drei Varianten als besorgniserregend eingestuft:

- Variante aus Grossbritannien: B.1.1.7 (N501Y.V1)
- Variante aus Südafrika: N501Y.V2
- Variante aus Brasilien: P1 (N501Y.V3)

Es gibt Hinweise darauf, dass diese Varianten deutlich ansteckender sind und das Virus sich dadurch wesentlich schneller ausbreitet, als dies bei der bisherigen Variante des neuen Coronavirus mit Ursprung in Wuhan der Fall war. Bei allen Varianten gibt es momentan keine Hinweise darauf, dass sie stärkere Symptome verursachen oder zu mehr Todesfäl-

len führen (<https://www.bag.admin.ch> unter Krankheiten/Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien/Aktuelle Ausbrüche und Epidemien/Coronavirus/Krankheit, Symptome, Behandlung [besucht am 9. April 2021]).

Zur Bekämpfung der Covid-Epidemie empfiehlt das BAG neben der Einhaltung der Hygiene- und Verhaltensregeln insbesondere "Testen, Tracing, Isolation und Quarantäne". Gemäss dem BAG ist es für die Bekämpfung der Epidemie wichtig, möglichst alle Ansteckungen mit dem Coronavirus frühzeitig zu erkennen. Deshalb hat der Bundesrat die Teststrategie ausgeweitet. Der Bund verfolgt neue Ansätze, um möglichst alle Ansteckungen mit dem Coronavirus zu erkennen und so die schrittweise Öffnung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens zu unterstützen. Deshalb sollen auch Personen ohne Symptome die Möglichkeit haben, sich regelmässig testen zu lassen. Die Teststrategie beinhaltet seit dem 15. März 2021 zusätzlich folgende Grundsätze:

- Regelmässiges Testen in Unternehmen und Institutionen
- Testen bei Eigenbedarf und im Rahmen von Schutzkonzepten

In Unternehmen, Schulen und anderen Institutionen sollen Personen regelmässig getestet werden. Ziel dieses Grundsatzes ist es, Infektionsketten frühzeitig an Orten zu erkennen, an denen es viele Kontakte gibt. Diese Tests sollen primär mit gesammelten PCR-Speichelproben (gepoolte Tests) vor Ort durchgeführt werden. Mit dieser Testform werden die Proben der Testpersonen nicht einzeln, sondern in einer gemischten Probe analysiert. (<https://www.bag.admin.ch> unter Krankheiten/Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien/Aktuelle Ausbrüche und Epidemien/Coronavirus/Testen [besucht am 9. April 2021]). Genau dies hat der Regierungsrat mit seinem hier angefochtenen Beschluss vom 12. Februar 2021 für die Schulen der Sekundarstufen I und II angeordnet.

3.5

3.5.1 Die vom Regierungsrat angeordneten Massnahmen dienen der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. Die Gesundheit der Bevölkerung soll geschützt werden, um Virenübertragungen, die zu schweren Krankheitsverläufen und Todesfällen sowie zum Kollaps des Gesundheitssystems führen können, zu verhindern. Gleichzeitig sollen funktionierende Bildungseinrichtungen der Sekundarstufen I und II bzw. ein möglichst ungestörter Präsenzunterricht in den Schulen im Kanton Zug ermöglicht werden. Insbesondere beim Schutz der Gesundheit handelt es sich um ein zentrales polizeiliches Schutzgut (Schweizer, a.a.O., Art. 36 N 32 und Art. 10 N 57).

3.5.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, der Regierungsrat habe die für zusätzliche Massnahmen nach Art. 8 Abs. 1 Covid-19-VO besondere Lage erforderlichen Indikatoren und ihre Entwicklung überhaupt nicht dargestellt, geschweige denn bewiesen. Es fehle jeder Nachweis einer bedrohlichen epidemiologischen Situation im Kanton Zug. Mit anderen Worten, es fehle der Nachweis eines öffentlichen Interesses an den mit dem Regierungsratsbeschluss verfügten Massnahmen.

Dem ist zu widersprechen. Der Regierungsrat hat nachvollziehbar und überzeugend dargelegt, dass die Gefahr einer Zuspitzung des Infektionsgeschehens bzw. einer dritten Corona-Welle und damit verbundenem Anstieg der Hospitalisations- und Todesfallrate weiterhin besteht. Zwar sind die Fallzahlen sowohl im Kanton Zug als auch in der ganzen Schweiz seit Ende Oktober 2020 – mit Ausnahme von einzelnen grösseren Wiederanstiegen im Dezember 2020 und Januar 2021 – kontinuierlich zurückgegangen. Ende Februar 2021 ist dieser Rückgang jedoch zum Stehen gekommen, und es ist seither wieder ein Anstieg der Fallzahlen festzustellen (Kennzahlen zur Coronavirus-Pandemie in der Schweiz und Liechtenstein, <https://www.covid19.admin.ch/de/overview> [besucht am 9. April 2021]). Mit einiger Verzögerung folgen nun auch die Hospitalisationen diesem Trend. Auch im benachbarten Ausland zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. Seit dem 25. Februar 2021 steigt im Kanton Zug die Inzidenz – wie in der übrigen Schweiz – wieder (Monitoring COVID-19 Kanton ZG ohne Kommentare und Lageeinschätzung Kantonsarzt vom 1. April 2021; GD-Beil. 1). Das Virus ist unberechenbar. Die Gefahr einer dritten Corona-Welle mit einem damit verbundenen Anstieg der Hospitalisationen und von Todesfällen besteht insbesondere aufgrund der seit kurzem festgestellten, sich immer weiter verbreitenden Virusmutationen aus Grossbritannien, Südafrika und Brasilien. Wie oben (E. 3.4) bereits dargelegt, gibt es Hinweise darauf, dass diese Varianten deutlich ansteckender sind und das Virus sich dadurch wesentlich schneller ausbreitet, als dies bei der bisherigen Variante des neuen Coronavirus mit Ursprung in Wuhan der Fall war. Aufgrund der höheren Infektiosität der neuen Virusstämme kann es sehr schnell zu einem starken Anstieg der Infektionszahlen kommen. Die mutierten Formen von SARS-CoV-2 breiten sich aktuell jedenfalls in der Schweiz rasant aus (vgl. Daten auf der Webseite der ETH Zürich, Department of Biosystems Science and Engineering, Swiss SARS-CoV-2 Sequencing Consortium [S3C], SARS-CoV-2 Variants of Concern in Switzerland, <https://ibz-shiny.ethz.ch/covidDashboard/variant-plot/index.html> [besucht am 9. April 2021]). Es kommt hinzu, dass gemäss den Ausführungen der Gesundheitsdirektion in ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2021 im Verlauf der Pandemie vermehrte Ansteckungen gerade in Bildungseinrich-

tungen festgestellt werden mussten. Seit Beginn der Pandemie seien 190 Kinder (Jahrgang 2008 bis 2016) und 555 Jugendliche (Jahrgang 2001 bis 2007) mit Wohnsitz im Kanton Zug auf das Coronavirus getestet worden (Stand 19. Februar 2021). Doch allein seit 25. Oktober 2020 seien 167 Kinder und 427 Jugendliche positiv getestet worden. Gleichzeitig hätten in diesem Zeitraum 666 Kinder und 762 Jugendliche in Quarantäne geschickt werden müssen. Eine Person im Jugendalter habe hospitalisiert werden müssen. Die dargelegten Entwicklungen zeigen auf, dass nach wie vor nicht mit einer nachhaltigen Entspannung der Lage zu rechnen ist. Der Regierungsrat hat ausreichend aufgezeigt, dass eine tatsächlich bedrohliche epidemiologische Situation im Kanton Zug, aber auch in der übrigen Schweiz und im Ausland, besteht. Eine unvollständige Feststellung des Sachverhalts kann daher dem Regierungsrat nicht vorgeworfen werden. Die angeordneten Massnahmen dienen der Pandemiebewältigung, indem auf den Pandemieverlauf positiv Einfluss genommen werden soll. Virenübertragungen sollen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung eingedämmt werden. Gleichzeitig soll die Häufigkeit von Quarantänemassnahmen an Schulen reduziert und die längerfristige Durchführung von Präsenzunterricht gesichert werden. Die Massnahmen liegen entsprechend im öffentlichen Interesse.

3.6 Anschliessend ist die Prüfung der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen, d.h. der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Zumutbarkeit), vorzunehmen.

3.6.1

3.6.1.1 Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme (BGE 144 I 126 E. 8.1; 137 IV 249 E. 4.5.2; 136 I 29 E. 4.4. f.; 130 I 140 E. 5.3.6). Die Rechtsprechung ist bei der Beurteilung der Eignung grosszügig und sondert nur diejenigen Massnahmen aus, die sich als völlig ungeeignet zur Zielerreichung erweisen. Gemäss dem Bundesgericht genügt für die Eignung einer Massnahme, dass diese mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermag und nicht gänzlich daran vorbeizieht (vgl. BGE 144 I 126 E. 8.1; 135 II 105 E. 2.3.3; 132 I 7 E. 4.2; 130 II 425 E. 5.4.1 in: Pra 94 [2005] Nr. 71, S. 550 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 522).

3.6.1.2 Hauptziel der regelmässigen Reihentests an den Schulen der Sekundarstufen I und II im Kanton Zug ist es, Infizierte (und darunter insbesondere symptomlose Virenträger) zu identifizieren und die Weiterverbreitung des Virus zu verlangsamen. Mit der Isolation von Infizierten und der gleichzeitigen Feststellung, dass die übrigen Klassenmitglieder und Lehrpersonen negativ getestet wurden, kann die Gefahr reduziert werden, dass ganze Schulklassen in Quarantäne müssen oder es sogar zu Schulschliessungen kommt. Damit kann der Präsenzunterricht wenn immer möglich weitergeführt werden. Aus pädagogischer Sicht sind offene Schulen für die Chancengerechtigkeit und den Lernerfolg zentral. Vermehrtes Testen erlaubt es aber auch, die epidemiologische Lage ausreichend beurteilen und frühzeitig intervenieren zu können, wo es notwendig ist. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Dunkelziffer jener Menschen, die Corona hatten, jedoch keine Symptome zeigen, sehr hoch ist. Es wird geschätzt, dass 75 % der Menschen das Coronavirus verbreiten, ohne es zu wissen. Eine infizierte Person kann jedenfalls bereits zwei Tage vor Auftreten der Symptome ansteckend sein, ohne es zu wissen. Die frühe Identifizierung Infizierter ist besonders in Schulen wichtig, weil gerade bei jüngeren Menschen eine Infektion mit dem Coronavirus häufig ohne Symptome verläuft und das Virus in dieser Phase insbesondere im Klassen- und Schulverband unbemerkt übertragen werden kann. Kinder haben zwar ein geringeres Risiko, einen schweren Verlauf von Covid-19 zu haben. Mehrere Studien belegen aber, dass sich Kinder genauso häufig mit dem Coronavirus anstecken wie Erwachsene. Zwar bedarf ebenfalls die Frage, ob Kinder und Jugendliche, die das Coronavirus in sich tragen, weniger infektiös sind als ältere Personen und das Virus weniger häufig weitergeben, noch weiterer Forschung. Kinder und Jugendliche sind aber auch ein Teil des Infektionsgeschehens, denn dort, wo die Corona-Infektionszahlen ansteigen, steigen auch die Zahlen der angesteckten Kinder und Jugendlichen. Solange die Ansteckungsgefahr, die von Kindern und Jugendlichen ausgeht, nicht ausgeschlossen werden kann, erweisen sich jedenfalls verhältnismässige Massnahmen als angezeigt. Im schulischen Umfeld ist die Gefahr unentdeckter Infektionen besonders problematisch, da es hier zu zahlreichen, lange dauernden Kontakten unter Personen aus diversen Haushalten kommt, mit der damit verbundenen Gefahr von Ansteckungen in den Familien und damit auch der Weiterverbreitung in die Gesamtbevölkerung. Mit regelmässigen Reihentests können solche zunächst unerkannten Übertragungsketten frühzeitig unterbrochen und Infektionen verhindert werden. Der Kanton Graubünden hat gute Erfahrungen mit Massentests der Bevölkerung gemacht. Mit dem Beginn des Testens haben die Fallzahlen im Kanton Graubünden signifikant stagniert, und nach einer Woche sind sie gesunken, womit eindeutig eine positive Bilanz gezogen werden kann. Auch im Kanton Zürich fordern die Lehrpersonen inzwischen Massentests (Neue Zürcher Zeitung vom

1. April 2021, S. 11), und der Bund hat am 5. März 2021 eine Testoffensive mit einer massiven Ausweitung des Testens in der gesamten Bevölkerung beschlossen. Unterstützt wird dies u.a. von Economiesuisse, dem Dachverband der Schweizer Wirtschaft, der das Testen als wichtige Massnahme in Unternehmen, Gesundheitseinrichtungen, Schulen usw. erachtet. Economiesuisse erklärt, nach einem Jahr Corona-Pandemie dürfte der zentrale Stellenwert des Testens inzwischen allgemein bekannt sein und verlangt, Massentests seien jetzt rasch schweizweit zu implementieren (Roger Wehrli, Keine Zeit verlieren: Massentests jetzt rasch schweizweit implementieren, Economiesuisse vom 2. März 2021, <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/keine-zeit-verlieren-massentests-jetzt-rasch-schweizweit-implementieren> [besucht am 9. April 2021]). Mit Beschluss des Bundesrats vom 31. März 2021 ermöglichte zudem die Bundesverwaltung ab dem 12. April 2021 das wiederholte Testen ihrer Mitarbeiter auf COVID-19, mit dem Ziel, die Prävention und Früherkennung von lokalen Ausbrüchen zu verhindern (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. März 2021, Coronavirus: Bundesverwaltung führt freiwillige Testung der Mitarbeitenden ein, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.html> [zuletzt besucht am 9. April 2021]). Dies alles zeigt eine Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit von regelmässigen Reihentests auf, was wie erwähnt unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit jedenfalls genügt, auch wenn betreffend Ansteckungsgefahr, die von Kindern und Jugendlichen ausgeht, noch keine abschliessenden Erkenntnisse bestehen. Für das Gericht ist es jedenfalls erwiesen, dass die präventiven Reihentests helfen, dass sich das Coronavirus weniger schnell ausbreitet. Die Eignung der Massnahme, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, ist daher zu bejahen.

3.6.2 Die Reihentests sind aber auch erforderlich, da eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme, das vom Regierungsrat angestrebte Ziel (Schutz der Gesundheit der Bevölkerung) zu erreichen, nicht erkennbar ist, umso mehr, als die angeordneten Massnahmen als geringfügige Eingriffe zu bezeichnen sind, wie anschliessend aufgezeigt wird.

3.6.3 Bezüglich der Zumutbarkeit der Reihentests ist Folgendes auszuführen: Die im vorliegenden Fall umstrittenen Speicheltests stellen – im Gegensatz etwa zu Nasen-Rachen-Abstrichen – einen leichten Grundrechtseingriff dar. (Das Gleiche gilt im Übrigen auch für die [verschärfte] Maskentragpflicht – dazu mehr weiter unten E. 3.6.4). Bei den Speicheltests handelt es sich um einfache, schnelle, minimalinvasive und jedenfalls Jugendlichen der Sekundarstufen I und II von der Begründung wie der Handhabung her zumutbare Tests. Die persönliche Freiheit und die körperliche Unversehrtheit werden nur äusserst geringfügig beeinträchtigt. Diese Feststellung wird durch die Tatsache unterstützt, dass mit

nur ganz wenigen Ausnahmen alle Schülerinnen und Schüler die Tests absolvieren und diese offenbar nicht als Belastung empfinden. Eine Gesundheitsschädigung durch die Probeentnahme ist ausgeschlossen, und den Probanden entstehen keine Kosten. Der Umgang mit den Proben und Ergebnissen ist zudem bundesrechtlich geregelt, und es werden keine DNA-Proben erstellt. Von schädlichen Folgen für die Psyche der betroffenen Kinder und Lehrpersonen ist ebenfalls nicht auszugehen. Keine Person, die nicht getestet werden möchte, muss zudem an den Reihentests teilnehmen, denn sie kann sich ohne Einschränkung dispensieren lassen. Im Gegenteil: Im Regierungsratsbeschluss werden die Schulleitungen explizit zu pragmatischen Entscheiden aufgefordert. Insbesondere kann angenommen werden, dass bei verantwortungsvollem Umgang der Lehrpersonen wie der Schulleitungen mit die Tests verweigernden Jugendlichen für diese keine psychischen Drucksituationen oder gar eine Traumatisierung resultiert. Das Gespräch darüber kann gerade im Schoss der Klasse sachlich und respektvoll geführt werden, und dies ist von der Zuger Lehrerschaft zu erwarten. Der Regierungsrat ist beim Wort zu nehmen, dass ein Zwang ungeachtet der Zielsetzung einer möglichst generellen Testung nicht besteht, zumal von geringen Verweigerungen der Erfolg der Massnahme als Ganzes nicht abhängt. Nimmt eine Person nicht an den Spucktests teil, erfolgt kein Ausschluss vom Unterricht. Solche Fälle sind denn auch, trotz der bereits seit dem 22. Februar 2021 laufenden Reihentests, nicht bekannt. Dass eine an den Spucktests nicht teilnehmende Person aber den verschärften Quarantänevorschriften unterliegt und bei einem positiven Fall der eigenen Klasse in Quarantäne gehen muss, leuchtet ein und entspricht dem aktuellen Covid-19-Regime in der Schweiz.

Diese Erwägungen führen das Gericht zur Erkenntnis, dass das hohe öffentliche Interesse am Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und an der Ermöglichung funktionierender Bildungseinrichtungen der Sekundarstufen I und II im Kanton Zug den geringen Grundrechtseingriff rechtfertigt und die Interessen der Beschwerdeführer an einer Aufhebung der Massnahme überwiegt. Damit erweisen sich die Spucktests als verhältnismässig.

3.6.4 Das Gleiche gilt für die im Regierungsratsbeschluss vom 12. Februar 2021 ebenfalls vorgesehene Maskentragpflicht. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Beschwerdeführer (bzw. der Beschwerdeführer 5 als einziger Lehrer unter den Beschwerdeführern) nur – aber immerhin – an der Verschärfung der seit mehreren Monaten herrschenden Maskentragpflicht an den Schulen der Sekundarstufen I und II stört, indem Lehrpersonen der Sekundarstufen I und II, ohne die Berufsfachschulen, die sich nicht an den Reihenuntersuchungen beteiligen, bei Präsenzveranstaltungen eine FFP2-Maske oh-

ne Ventil tragen müssen. Das generelle Maskentragen in Schulen, bei denen die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m nicht möglich ist, hat sich etabliert. Wenn eine Maske getragen wird, kann sich das Coronavirus weniger schnell ausbreiten (<https://www.bag.admin.ch> unter Krankheiten/Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien/Aktuelle Ausbrüche und Epidemien/Coronavirus/Masken [besucht am 7. April 2021]). Auch die Swiss National COVID-19 Science Task Force und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erachten das Tragen einer Gesichtsmaske zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie als geeignet. Bei der Maskentragpflicht handelt es sich um einen leichten Grundrechtseingriff. Die vom Regierungsrat angeordnete Verschärfung der Maskentragpflicht (Tragen von FFP2-Masken durch Lehrpersonen, die sich nicht an den Reihentests beteiligen) verändert die Eingriffswirkung nur unwesentlich. Damit wird das höhere Infektionsrisiko, das von diesen Lehrpersonen ausgeht, ausgeglichen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Tragen einer Maske – mindestens bei korrekter Handhabung der Maske – gesundheitsschädlich sein soll. Der Webseite von Kinderärzte Schweiz, dem Berufsverband der schweizerischen Fachärztinnen und Fachärzte für Kinder- und Jugendmedizin, kann entnommen werden, dass das Maskentragen in den Altersgruppen ab der 5.–6. Primarklasse medizinisch unbedenklich ist (<https://www.kinderaerzteschweiz.ch> unter Für Mitglieder/Coronavirus – COVID-19 [besucht am 7. April 2021]). Soweit die Beschwerdeführer in ihrer Replik eine Studie von Kinderarzt Eugen Janzen aus Nordrhein-Westfalen mit ca. 20 Kindern im Alter zwischen 6 und 16 Jahren anführen, gemäss der eine allgemeine Maskenpflicht ohne Berücksichtigung möglicher körperlicher Gegebenheiten oder psychischer Auswirkungen auf das individuelle Kind unverträglich sei (Bf-Beil. 23; <https://www.kinderarzteugenjanzen.com/ergebnisse-der-maskendiagnostik>), ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nicht um eine in einer Fachzeitschrift publizierte wissenschaftliche Arbeit handelt und der Autor selber einräumt, dass seine Behauptungen kein wissenschaftliches Gewicht haben (Bf-Beil. 23. S. 1 f.). Auch die übrigen Aussagen in den von den Beschwerdeführern in diesem Zusammenhang zitierten Dokumenten (Bf-Beil. 24 und 25) wurden von der Nachrichtenagentur Agence France-Presse (AFP) als unwahr widerlegt bzw. als irreführend beurteilt (Jan Russezki, Nein, dieser Kinderarzt belegt keine Gefahren für Kinder durch Masken, AFP Deutschland, Faktencheck vom 8. Januar 2021, <https://faktencheck.afp.com/nein-dieser-kinderarzt-belegt-keine-gefahren-fuer-kinder-durch-masken> [besucht am 7. April 2021]; Max Biederbeck/Eva Wackenreuther, Nein, die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung macht Schulen und Arbeitgebende nicht für Masken-Risiken haftbar, AFP Deutschland, Faktencheck vom 12. November 2020, <https://faktencheck.afp.com/nein-die-deutsche-gesetzliche-unfallversicherung-macht-schulen-und-arbeitgebende-nicht-fuer-masken> [besucht am 7. April 2021]; Jan

Russezki, Masken unterliegen Richtlinien zu Inhaltsstoffen und werden untersucht, Faktencheck AFP Deutschland, Faktencheck vom 8. März 2021, <https://faktencheck.afp.com/masken-unterliegen-richtlinien-zu-inhaltsstoffen-und-werden-untersucht> [besucht am 7. April 2021]). Bezüglich Gesundheitsschädigung durch das Tragen von Masken ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass das Personal in Operationssälen seit jeher täglich und für mehrere Stunden eine Maske trägt, ohne dass dies – zumindest bei Erwachsenen – je als Problem identifiziert wurde.

Es ergibt sich daher, dass die (verschärfte) Maskentragpflicht geeignet und erforderlich ist und Eingriffszweck und Eingriffswirkung in einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation stehen, weshalb sie zumutbar ist. Auch die (verschärfte) Maskentragpflicht erweist sich somit als verhältnismässig.

3.7 Zusammengefasst ergibt sich, dass der Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführer auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Insofern erweist sich der Grundrechtseingriff als rechtmässig. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer grundsätzlich die Kosten zu tragen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Da die Beantwortung der von ihnen aufgeworfenen Fragen jedoch im öffentlichen Interesse liegt, wird in Anwendung von § 25 lit. c VRG auf die Erhebung von Kosten verzichtet. Eine Parteientschädigung ist den Beschwerdeführern angesichts ihres Unterliegens nicht zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Der Regierungsrat hat keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (sechsfach) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 20. April 2021

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am