

Maskentragpflicht in den Primarschulen; Sprungbeschwerde; Allgemeinverfügung; Verhältnismässigkeit – Art. 10 Abs. 2, Art. 11, Art. 19 und Art. 36 BV; Art. 40 EpG; Art. 65 Abs. 2 und Art. 67 lit. e KV; Art. 16 und Art. 36 VRG.

Ausnahmsweise Zulassung einer Sprungbeschwerde direkt ans Obergericht, weil sämtliche Mitglieder des Regierungsrats in den Ausstand traten (E. 1.1).

Mit Blick auf die erhebliche Eingriffsintensität der vom 3. bis am 28. Januar 2022 in den Schaffhauser Primarschulen in Kraft gewesenen Maskentragpflicht ist von grundsätzlichen Rechtsfragen auszugehen, die es im öffentlichen Interesse gerichtlich zu klären gilt (E. 1.2.3).

Die Maskentragpflicht in den Primarschulen wurde zulässigerweise vom Kantonsärztlichen Dienst in Form einer Allgemeinverfügung angeordnet (E. 2) und ist als verhältnismässige Grundrechtseinschränkung einzustufen (E. 3).

OGE 60/2021/41 und 60/2022/2 vom 25. Oktober 2022

Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

1.1. Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 21. Dezember 2021 (Verfahren Nr. 60/2022/2) kann Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht erhoben werden (Art. 34 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200] i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]).

Im Verfahren Nr. 60/2021/41 wenden sich die Beschwerdeführer gegen die durch den Kantonsärztlichen Dienst erlassene Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021. Gegen diese war – entsprechend der Rechtsmittelbelehrung – grundsätzlich Rekurs beim Regierungsrat zu erheben (Art. 16 Abs. 1 VRG; Rihs/Baeckert, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021 [Kommentar VRG SH], Art. 16 VRG N. 5, S. 189), was die Beschwerdeführer auch taten. Jedoch traten sämtliche Mitglieder des Regierungsrats und der Staatsschreiber daraufhin in den Ausstand, da der Regierungsrat den Entwurf der Allgemeinverfügung besprochen und diesem zugestimmt hatte [...]. In dieser besonderen Konstellation ist bezüglich des Verfahrens Nr. 60/2021/41 ausnahmsweise die Sprungbeschwerde direkt ans Obergericht zuzulassen (vgl. Oliver Herrmann, Kommentar VRG SH, Art. 2 VRG N. 52, S. 69; Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 103; ferner

Rihs/Baeckert, Kommentar VRG SH, Art. 16 VRG N. 22, S. 194; vgl. dazu auch hinten, E. 2.4).

1.2. Zur Beschwerde legitimiert ist, wer durch den angefochtenen Entscheid in seinen eigenen schutzwürdigen Interessen verletzt ist (Art. 36 Abs. 1 VRG). Die Beschwerdeführer sind die Eltern dreier Kinder im schulpflichtigen Alter, wobei im Schuljahr 2021/2022 das älteste Kind die Sekundarschule und die jüngeren beiden Kinder die Primarschule A. besuchten. Die Beschwerdeführer sind Inhaber der elterlichen Sorge. Ihnen steht die Vertretung ihrer Kinder von Gesetzes wegen zu (vgl. Art. 304 Abs. 1 ZGB). Sie sind damit zur Ergreifung der Beschwerde im eigenen Namen berechtigt (vgl. BGer 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 1.1, nicht publ. in BGE 148 I 89, sowie BGer 2C_1137/2018 vom 14. Mai 2019 E. 1.1). Vorausgesetzt wird indes ein aktuelles und praktisches Interesse an der Beschwerdeführung. Fällt dieses im Lauf des Verfahrens dahin, wird die Sache als gegenstandslos erklärt (OGE 60/2018/13 vom 6. April 2021 E. 1 mit Hinweisen). Vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses ist ausnahmsweise abzusehen und gleichwohl eine materielle Prüfung vorzunehmen, wenn (kumulativ) die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung an ihrer Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und wenn sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig überprüft werden könnten (vgl. BGE 146 II 335 E. 1.3 S. 338 f.; OGE 60/2021/36 vom 15. Juli 2022 E. 1.2; je mit Hinweisen).

1.2.1. Die Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021 (welche u.a. eine Verlängerung der ebenfalls angefochtenen Allgemeinverfügung vom 9. September 2021 beinhaltet) und die entsprechenden Richtlinien Coronavirus traten am 29. Januar resp. 14. Februar 2022 – mithin nach Einreichung der Beschwerden – ausser Kraft. Damit ist die vorliegend umstrittene Maskentragpflicht nicht mehr wirksam. Die Beschwerdeführer haben demzufolge an der Überprüfung der Maskentragpflicht grundsätzlich kein aktuelles Interesse mehr.

1.2.2. Zu prüfen bleibt, ob auf das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses ausnahmsweise verzichtet werden kann. Mit der Beschwerde im Verfahren Nr. 60/2022/2 wird die Frage aufgeworfen, ob die Anordnung der Maskentragpflicht für die Sekundarstufe I zulässig war. Diese Frage kann sich zwar unter ähnlichen Umständen erneut stellen. Ein hinreichendes öffentliches Interesse an deren (neuerlicher) Beantwortung ist aber zu verneinen, nachdem sich das Bundesgericht bereits einlässlich mit der Thematik der Verhältnismässigkeit der Maskentragpflicht im Frühjahr 2021 ab der 5. Primarschulklasse befasst und entsprechende Regelungen ausnahmslos geschützt hat (vgl. BGE 148 I 89; BGer 2C_932/2021 vom

12. Mai 2022 E. 1.2.3; 2C_1032/2021 vom 14. März 2022 E. 1.2.3; 2C_228/2021 vom 23. November 2021). Bezüglich des vorliegend massgebenden Zeitraums im Herbst und Winter 2021/2022 ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht dargetan, inwiefern sich die Ausgangslage mit Blick auf die dannzumal bestehenden Unsicherheiten sowie unter Berücksichtigung des Ermessens, das den echtzeitlich entscheidenden Behörden zukommt (vgl. hinten, E. 3.5 f.), derart verändert haben sollte, dass sich eine neuerliche Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Maskentragpflicht für die Sekundarstufe I aufdrängt (vgl. BGer 2C_83/2022 vom 12. Mai 2022 E. 1.4.3; ferner BGer 2C_358/2022 vom 22. August 2022 E. 4.2.4 und 2C_220/2022 vom 8. August 2022 E. 3.3.4). Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, auf das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses zu verzichten. Die Beschwerde im Verfahren Nr. 60/2022/2, welche ausschliesslich die Maskentragpflicht in der Sekundarstufe I betrifft, ist demzufolge aufgrund des Wegfalls des schutzwürdigen Interesses als gegenstandslos abzuschreiben.

1.2.3. Thema der Sprungbeschwerde im Verfahren Nr. 60/2021/41 ist die Anordnung der Maskentragpflicht ab der 1. Primarschulklasse. Die aufgeworfenen Rechtsfragen lassen sich angesichts der jeweiligen Kurzfristigkeit von Massnahmen zur Bekämpfung einer Epidemie regelmässig nicht rechtzeitig gerichtlich überprüfen, können sich unter ähnlichen Umständen wieder stellen und wurden höchst richterlich mit Bezug auf Kinder ab der ersten Primarschulklasse noch nicht geklärt. Mit Blick auf die erhebliche Eingriffsintensität einer Maskentragpflicht für Schulkinder (vgl. BGE 148 I 89 E. 7.2 S. 94) und angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit von Primarschulkindern (vgl. Art. 11 Abs. 1 BV; Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 [Kinderrechtskonvention, KRK, SR 0.107]) ist von einer Frage von grundsätzlicher Bedeutung auszugehen, die es im öffentlichen Interesse zu klären gilt. Auf das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses ist deshalb im Verfahren Nr. 60/2021/41 ausnahmsweise zu verzichten. Die Legitimation der Beschwerdeführer ist somit im dargelegten Umfang zu bejahen.

1.3. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Sprungbeschwerde Nr. 60/2021/41 ist daher einzutreten.

2. Die Beschwerdeführer stellen zunächst die Rechtsnatur der Allgemeinverfügung in Frage. Sie bringen vor, es handle sich lediglich um eine unverbindliche verwaltungsinterne Weisung, und machen allgemein geltend, mit der Allgemeinverfügung sei "juristisch etwas nicht in Ordnung" [...]. Im Folgenden ist daher auch

zu prüfen, ob der Kantonsärztliche Dienst die Maskentragpflicht in Form einer Allgemeinverfügung anordnen durfte oder ob es sich dem Inhalt nach um (generell-abstrakte) Rechtsnormen handelt, die vom Regierungsrat zu erlassen gewesen wären (vgl. dazu hinten, E. 2.4).

2.1. Zunächst ist entgegen den Beschwerdeführern festzuhalten, dass die Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021 kein rein verwaltungsinternes Handeln darstellt, sondern sehr wohl Rechte und Pflichten festlegt, d.h. bestimmte Personen in schutzwürdigen Interessen berührt (vgl. dazu etwa Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich 2021, N. 357 ff., S. 86 ff. mit Hinweisen). Zwar weisen die Beschwerdeführer zu Recht darauf hin, dass im Dispositiv der Allgemeinverfügung die Maskentragpflicht nicht klar und unmissverständlich angeordnet wird, sondern "die Verantwortlichen der Primarschulen" angewiesen werden, die Maskentragpflicht in den Innenräumen u.a. für Schülerinnen und Schüler "umzusetzen". Wörtlich genommen legt diese Formulierung den Schluss nahe, es handle sich bei der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung bloss um eine verwaltungsinterne Anweisung, die sich einzig an die Verantwortlichen der Schulen richtet und nicht direkt Rechte und Pflichten weiterer Personen – insbesondere der Schülerinnen und Schüler – begründet. Es braucht nicht vertieft zu werden, ob vor diesem Hintergrund eine gestützt auf den in Ziff. 4 der Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021 erwähnten Art. 83 Abs. 1 Bst. j des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) ausgesprochene Busse mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar gewesen wäre (vgl. BGE 147 I 478 E. 3.8.3 S. 492 f. sowie BGE 145 IV 329 E. 2.2 S. 3.3.1 mit Hinweisen; [...]). Zentral ist, dass Allgemeinverfügungen wie alle Verfügungen nicht strikt nach ihrem – zuweilen nicht sehr treffend verfassten – Wortlaut zu verstehen sind, sondern nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt zu fragen ist (vgl. BGE 141 V 255 E. 1.2 S. 257 mit Hinweis u.a. auf BGE 120 V 496 E. 1a S. 497). Die Allgemeinverfügung betrifft gemäss Rubrum die Ausweitung der Maskentragpflicht auf Schülerinnen und Schüler ab der 1. Primarschulklasse und die Verlängerung der Maskentragpflicht in den Schulen der Sekundarstufe I und II (jeweils inkl. Privatschulen). Aus den Erwägungen der Allgemeinverfügung [...] geht hervor, dass der Kantonsärztliche Dienst beabsichtigte, die erwähnte Maskentragpflicht einzuführen resp. zu verlängern. Aus dem Gesamtzusammenhang der Allgemeinverfügung geht daher insgesamt hinreichend klar hervor, dass ihr Inhalt die Anordnung der Maskentragpflicht an den erwähnten Schulen ist und die Schulverantwortlichen lediglich noch angewiesen werden, diese umzusetzen. Dafür sprechen namentlich auch der Hinweis auf die Strafbestimmung des Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG, die Rechtsmittelbelehrung und die Publikation im Amtsblatt. So – d.h. im Sinn einer für die betroffenen

Schülerinnen und Schüler wie auch die Lehrkräfte verbindlichen Anordnung – und nicht anders wurde die Allgemeinverfügung denn auch allseitig verstanden. Das ergibt sich insbesondere auch aus den Richtlinien Coronavirus, welche durch die Dienststelle Primar- und Sekundarstufe I erlassen wurden und die sich an die zuständigen Behörden richteten. Diese statuierten in der Version vom 20. Dezember 2021 eine Maskentragpflicht ab der 1. Primarschulklasse nicht etwa selbst (vgl. im Unterschied dazu etwa KGer LU 7H 21 160 vom 3. November 2021 E. 6), sondern wiesen darauf hin, dass der Kantonsärztliche Dienst mit Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021 die Maskentragpflicht ab der 1. Primarschulklasse eingeführt habe (S. 7).

2.2. Zu prüfen ist somit, ob die Maskentragpflicht ab der 1. Primarschulklasse in Form einer Allgemeinverfügung erlassen werden durfte, oder ob es sich dem Inhalt nach – ungeachtet der Bezeichnung – um generell-abstrakte Rechtsnormen handelt (vgl. etwa §§ 2 f. der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bildungsbereich vom 22. September 2021 [Stand 4. Oktober 2021, LS 818.14]). Allgemeinverfügungen kennzeichnen sich durch ihre direkte Anwendbarkeit aufgrund einer genügend konkreten Tatbestandserfassung (vgl. BGE 134 II 272 E. 3.2 S. 380; Daniela Thurnherr, Die Allgemeinverfügung, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], 8. Forum für Verwaltungsrecht – Brennpunkt Verfügung, 2022, S. 165 ff., 173 f.). Die in der strittigen Allgemeinverfügung getroffenen Anordnungen erscheinen insofern mangelhaft spezifiziert, als allzu pauschal eine "Maskentragpflicht in den Innenräumen" statuiert wird und kein Bezug auf die (insbesondere aus gesundheitlichen Gründen; während dem Sportunterricht; während der Konsumation von Getränken) geltenden Ausnahmen genommen wird. Jedoch ist die getroffene Anordnung nach ihrem Sinn und Zweck so zu verstehen, dass der Kantonsärztliche Dienst mit der Wendung "Maskentragpflicht in den Innenräumen" die seit 12. Oktober 2020 in mehrfach aktualisierten Richtlinien des Kantons im Einzelnen konkretisierten Verhaltensvorschriften meinte, in denen der Begriff der "Innenräume" wie auch die Ausnahmen von der Maskenpflicht näher umschrieben werden. Es kann daher von einer noch hinreichend konkreten Tatbestandserfassung ausgegangen werden. Weiter ist der (relativ) unbestimmte Adressatenkreis der Allgemeinverfügung zu berücksichtigen. Er umfasst die Verantwortlichen, die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen und sämtliche weiteren beschäftigten Personen aller Primarschulen und Schulen der Sekundarstufe I (Sekundar- und Realschule, Werk- und Sonderklassen) und Sekundarstufe II (Berufsschulen, Kantons- und Fachmittelschule) jeweils inkl. Privatschulen im Kanton Schaffhausen und hat somit generel-

len Charakter (vgl. BGE 139 V 143 E. 1.2 S. 145; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N. 933 und N. 935 ff., S. 209 f.). Die Anordnungsobjekte – die Innenräume der erwähnten Schulen im Kanton Schaffhausen – sind zwar nicht individuell bestimmt, aber objektiv-logisch eindeutig bestimmbar und bekannt (vgl. Wilhelm/Uhlmann, Handlungsformen in der Covid-19-Pandemie, Sicherheit & Recht 2/2021 [Handlungsformen], S. 58 f.). So wurde die Allgemeinverfügung denn auch via die Dienststellenleiterin Primar- und Sekundarschulen I direkt "allen Primarschulen" eröffnet. Der Kreis der Anordnungsobjekte ist somit geschlossen und beständig, da im fraglichen kurzen Zeitraum im Januar 2022 nicht mit (unvorhergesehenen) Neueröffnungen von Schulen zu rechnen war (vgl. die Beispiele in Wilhelm/Uhlmann, Handlungsformen, S. 63 f. betreffend Spitäler und Salsaclubs, und in Uhlmann/Wilhelm, Verwaltungsrechtliche Herausforderungen, in: Uhlmann/Höfler [Hrsg.], Notrecht in der Corona-Krise, Zürich 2021 [Verwaltungsrechtliche Herausforderungen], S. 62 f.; vgl. weiter VGer SG B 2020/112 vom 12. Juni 2020 E. 1.2). Die Maskentragpflicht konnte deshalb zulässigerweise als generell-konkreter Hoheitsakt und mithin als Allgemeinverfügung erlassen werden (in dem Sinn auch BGer 2C_429/2021 vom 16. Dezember 2021 E. 1.1; VGer GR V 21 2 vom 21. September 2021 E. 1.1.2 f.; KGer FR 603 2022 7 vom 25. Februar 2022 S. 5; KGer FR 603 2020 167 vom 7. Dezember 2020 E. 1.1; VGer SO VWBES.2021.143 vom 21. Juni 2021 E. 5.3; vgl. weiter VGer ZG V 2021 20 vom 20. April 2021 E. 1.2.3 und VGer ZH VB.2021.00696 vom 5. Januar 2022 E. 1.1.3). Anzumerken bleibt, dass die rechtliche Qualifikation nicht eindeutig erscheint und ähnlichen Anordnungen anderer Kantone Erlasscharakter zugesprochen wurde (vgl. etwa VGer ZH AN.2021.00004 vom 3. Juni 2021 E. 1.1). Weil es sich um einen Grenzfall handelt, ist den zuständigen Behörden jedoch bei der Wahl der rechtlichen Handlungsform ein Ermessensspielraum zu belassen (vgl. BGer 2C_429/2021 vom 16. Dezember 2021 E. 1.1; Wilhelm/Uhlmann, Handlungsformen, S. 62).

2.3. Zu klären bleibt, ob der Kantonsärztliche Dienst zum Erlass der Allgemeinverfügung betreffend Maskentragpflicht an den Primarschulen zuständig war. Nach Art. 2 Abs. 1 und 2 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 23. Juni 2021 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; Stand 14. Dezember 2021; SR 818.101.26) behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten gemäss EpG, soweit die Verordnung nichts anders bestimmt. Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule fallen in die Zuständigkeit der Kantone. 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. Insbesondere können

sie Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb, zum Beispiel Hygienemassnahmen, verfügen (vgl. Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG; Botschaft zur Revision des EpG vom 3. Dezember 2010, S. 392). Im Kanton Schaffhausen obliegt die Anordnung von Massnahmen zur Epidemiebekämpfung dem Kantonsärztlichen Dienst, der somit zur Einführung der Maskentragpflicht ab der 1. Primarschulklasse mittels Allgemeinverfügung zuständig war (§ 2 Abs. 1 und § 3 lit. g und h der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 20. Dezember 2016 [EPV, SHR 818.101]; Art. 33 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 21. Mai 2012 [GesG, SHR 810.100] i.V.m. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 lit. b, § 4 Abs. 1 lit. a und § 5 Abs. 2 lit. a der Verordnung zum Gesundheitsgesetz vom 26. Februar 2013 [GesV, SHR 810.102]).

2.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Maskentragpflicht an den Primarschulen zulässigerweise vom Kantonsärztlichen Dienst in Form einer Allgemeinverfügung angeordnet wurde. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es nicht dem ordentlichen Gang eines Verwaltungsverfahrens entspricht, wenn vor Erlass einer Allgemeinverfügung durch die zuständige Behörde das Einvernehmen der – auch in der Rechtsmittelbelehrung ausdrücklich als solche bezeichneten – Rekursinstanz eingeholt wird (vgl. vorne, E. 1.1). Die mit diesem Vorgehen wohl beabsichtigte Stärkung der demokratischen Legitimation der Maskentragpflicht für Primarschulkinder hätte sich mit dem Erlass einer Verordnung des Regierungsrates erreichen lassen (vgl. vorne, E. 2.2 am Ende; Art. 65 Abs. 2 und Art. 67 lit. e KV; Art. 33 i.V.m. Art. 51 GesG; Dubach/Marti/Spahn, Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, 2004, S. 200 f., 208; Wilhelm/Uhlmann, Handlungsformen, S. 60; vgl. z.B. Art. 12a der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie des Kantons Bern vom 4. November 2020 [Stand 20. Januar 2022, BSG 815.123]).

3. In der Sache lehnen die Beschwerdeführer eine Maskentragpflicht für ihre Kinder aufgrund gesundheitlicher Bedenken ab. Sie berufen sich sinngemäss auf das Recht auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV und den Schutz der Kinder und Jugendlichen gemäss Art. 11 BV sowie auf eine Verletzung von Art. 40 EpG.

3.1. Art. 10 BV schützt alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen, wozu auch die kindgerechte physische und psychische Entwicklung gehört. Gemäss Art. 11 Abs. 1 BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Die Pflicht, in der Primarschule eine Gesichtsmaske zu tragen,

stellt eine Beeinträchtigung von Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 11 BV dar. Es handelt sich um einen Eingriff von wesentlicher Intensität (vgl. hinten, E. 3.6). Eine solche Grundrechtseinschränkung ist nach Massgabe von Art. 36 BV zulässig, sofern dafür eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse bestehen und die getroffenen Massnahmen verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sind.

3.2. Die Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021 stützte sich gemäss deren Erwägung II unter anderem auf Art. 40 Abs. 2 EpG. Diese Bestimmung stellt für die Anordnung einer Maskentragpflicht in Schulen eine hinreichende gesetzliche Grundlage dar (vgl. BGE 147 I 478 E. 3.6 ff. S. 488 ff.; 147 I 450 E. 3.2.2 S. 453).

3.3. Die angefochtene Allgemeinverfügung bezweckte, die saisonal stark angestiegene Ausbreitung des Coronavirus zu begrenzen. Sie diene zudem dem Schutz der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler und der an den Schulen beschäftigten Personen. Dieser Zweck liegt im öffentlichen Interesse (BGE 148 I 33 E. 6.5 S. 44; 148 I 19 E. 5.4 S. 27; 147 I 450 E. 3.3.1 S. 458). Mit Blick auf den verfassungsmässigen Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) und die grosse Bedeutung sozialer Interaktionen für die Entwicklung der Kinder besteht ein hohes öffentliches Interesse daran, einen uneingeschränkten Schulbetrieb mit Präsenzunterricht sicherzustellen (BGE 148 I 89 E. 7.3 S. 94 f.).

3.4. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach sich die Maskentragpflicht in den Schulen der Sekundarstufe als nicht wirksam erwiesen habe, ist nach dem derzeitigen Wissensstand und auch unter Berücksichtigung allfälliger kontraproduktiver Folgen einer schlechten Handhabung der Masken davon auszugehen, dass eine (temporäre) Maskentragpflicht – auch bei Primarschulkindern – grundsätzlich geeignet ist, die öffentliche Gesundheit zu schützen, die Weiterverbreitung des Virus in der Bevölkerung zu begrenzen (BGE 148 I 89 E. 6.5 S. 92 f.; 147 I 393 E. 5.3.3 S. 402 ff.) und den Schulbetrieb aufrechtzuerhalten (vgl. vorne, E. 3.3).

3.5. Mit Bezug auf die Erforderlichkeit der angeordneten Maskentragpflicht in den Primarschulen ist festzuhalten, dass die Allgemeinverfügung sich auf die epidemiologische Situation stützte, wie sie sich am 14. Dezember 2021 im Kanton Schaffhausen und schweizweit präsentierte (vgl. dazu den Wochenbericht der Kalenderwochen 49 und 50 des BAG; abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html#2030838475>, zuletzt besucht am 25. Oktober 2022; zur Zulässigkeit von elektronischen Dateien als

Beweismittel vgl. Art. 50 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 177 ZPO). Zu diesem Zeitpunkt stieg die Zahl von Neuinfektionen sowohl saisonbedingt als auch zufolge der sehr ansteckenden Omikron-Variante stark an (vgl. dazu <https://covidashboard.sh.ch> sowie Swiss National COVID-19 Science Task Force, Epidemiologische Lagebeurteilung vom 3. Januar 2022, <https://sciencetaskforce.ch/epidemiologische-lagebeurteilung-3-januar-2022/>; zuletzt besucht am 25. Oktober 2022). Insbesondere kam es bei Kindern zu einem sprunghaften Anstieg der positiven Fälle und es zeichnete sich ab, dass die hochansteckende Omikron-Variante bis Ende Dezember 2021 die vorherrschende Variante sein würde, was sich in der Folge auch bewahrheitete. Dass Kinder nicht zu den Risikogruppen gehören, wie die Beschwerdeführer ausführen, ist bekannt. Indes können auch sie sich infizieren, krank werden und das Virus übertragen, wobei der Präsenz-Schulunterricht einen erheblichen Beitrag zur Ausbreitung leistet (vgl. BGer 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 6.2, nicht publ. in BGE 148 I 89, und BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 5.3.5 sowie Swiss National COVID-19 Science Task Force, Die Rolle von Kindern und Jugendlichen bei der COVID-19-Epidemie, Policy Brief vom 27. April 2021, <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/die-rolle-von-kindern-und-jugendlichen-bei-der-covid-19-epidemie/>, zuletzt besucht am 25. Oktober 2022). Die Berechnung der Beschwerdeführer, wonach eine Überlastung der Intensivstationen mit ungeimpften und ungenesenen Eltern statistisch gesehen unmöglich sei, lässt ausser Acht, dass Kinder nicht nur mit ihren Eltern Kontakt haben und angesteckte Eltern ihrerseits das Virus weiterübertragen können. Entsprechend waren zur Begrenzung der Ausbreitung des Coronavirus und zum Schutz der Schülerinnen und Schüler, aber auch Dritter, namentlich der Lehrkräfte, angesichts der damaligen epidemiologischen Lage weitere Schutzmassnahmen angezeigt. Weiter galt es, den Schulbetrieb zwischen den Weihnachts- und den Sportferien 2021/2022 sicherzustellen (vgl. Allgemeinverfügung vom 14. Dezember 2021, E. I). Da die Maskentragpflicht ab der 1. Primarschulklasse ein milderes Mittel als eine Schulschliessung darstellte und mit Blick auf die beschränkten Platzverhältnisse in den Schulen und die Witterungsbedingungen im Januar auch keine gleich geeigneten, milderen Massnahmen, wie zum Beispiel Dauerlüften und Abstandhalten, ersichtlich sind, ist die Erforderlichkeit zu bejahen. Insbesondere wäre es ein Rückschaufehler, die Erforderlichkeit der temporären Maskentragpflicht nachträglich zu verneinen, weil die in der damaligen Krisensituation befürchteten schlimmsten Szenarien – etwa eine Überlastung der Intensivstationen – nicht eingetreten sind (vgl. BGE 148 I 89 E. 7.4 S. 95 sowie weiterführend etwa Mark Schweizer, Rückschaufehler oder ich wusste, dass das schiefgehen musste, in: Justice – Justiz – Giustizia 2008/1).

3.6. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt schliesslich, dass eine Massnahme sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Es gilt, eine harmonisierende Konkretisierung widerstreitender Verfassungsprinzipien vorzunehmen; so stehen sich vorliegend der Schutz von Leben und Gesundheit einerseits und die zu diesem Zweck verhängten Grundrechtseinschränkungen andererseits gegenüber. Wenngleich eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zur Abwehr von Gesundheitsgefährdungen besteht, können nicht beliebig strenge Massnahmen getroffen werden, um jegliche Krankheitsübertragung zu verhindern. Es ist nach dem akzeptablen Risiko zu fragen und eine Abwägung zwischen den involvierten Interessen vorzunehmen (BGE 147 I 450 E. 3.2.3 S. 454 mit Hinweisen). Bei der gerichtlichen Prüfung dieser von den zuständigen Behörden echtzeitlich vorzunehmenden Interessenabwägung ist eine angemessene Zurückhaltung geboten. Einerseits gilt es wiederum, Rückschaufehler zu vermeiden. Andererseits steht der zuständigen politischen Behörde bzw. der zuständigen Fachbehörde ein Beurteilungsspielraum zu, insoweit es um die relative Gewichtung der involvierten Rechtsgüter und Interessen wie auch um die Festlegung des akzeptablen Risikos geht (vgl. BGE 147 I 393 E. 5.3.3 S. 403; 139 II 185 E. 9.3 S. 199; BGer 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 5.4, nicht publ. in BGE 148 I 89).

Zu gewichten sind neben dem öffentlichen Interesse an der Begrenzung der Ausbreitung des Coronavirus und der Aufrechterhaltung des Schulbetriebs (vgl. vorne, E. 3.3) die nachteiligen Auswirkungen der Maskentragpflicht auf Schulkinder ab der 1. Primarschulklasse. Schulkinder haben nicht die Wahl, ob sie zur Schule gehen wollen oder nicht, sondern sind dazu verpflichtet, und müssen somit während des ganzen Schultags, also während mehrerer Stunden, eine Maske tragen. Der Eingriff ist somit von wesentlich stärkerer Intensität als Maskentragpflichten an anderen Orten, wie bspw. während der beschränkten Dauer eines Einkaufs. Zudem ist in der Unterrichtssituation, gerade auch bei kleineren Kindern in der Primarschule, die zwischenmenschliche Kommunikation von Bedeutung, welche durch das Maskentragen nicht unerheblich beeinträchtigt wird (BGE 148 I 89 E. 7.2 S. 94).

Hingegen ist entgegen den Beschwerdeführern nicht davon auszugehen, dass das Maskentragen negative gesundheitliche Auswirkungen auf die Schulkinder hat. Die Beschwerdeführer berufen sich auf einen Research Letter von Harald Walach et al., "Experimental Assessment of Carbon Dioxide Content in Inhaled Air With or Without Face Masks in Healthy Children, A Randomized Clinical Trial", wonach der

Kohlendioxidgehalt der Einatemluft schon nach wenigen Minuten des Maskentragens deutlich über dem Wert, den das Umweltbundesamt als gesundheitsgefährdend einstuft, zu liegen komme. Weiter beziehen sie sich auf eine Studie von Silke Schwarz et al. und die Dissertation von Ulrike Butz, mit denen sich das Bundesgericht jedoch bereits auseinandergesetzt hat (vgl. BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 5.5 f. sowie BGer 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 6.4, nicht publ. in BGE 148 I 89) und zum Schluss gekommen ist, dass den Studien zwar gewisse Hinweise auf nachteilige gesundheitliche Auswirkungen des Maskentragens entnommen werden können, jedoch aufgrund dieser Studien nicht hinreichend wissenschaftlich belegt ist, dass das Maskentragen bei Kindern effektiv krankheitswertige gesundheitliche Schäden verursachen würde. Dasselbe lässt sich über den Research Letter von Harald Walach et al. sagen. Wie der Regierungsrat zutreffend ausführte, wurde dieser Research Letter am 16. Juli 2021 von der Redaktion von "JAMA Pediatrics" wegen zahlreicher Bedenken hinsichtlich der Studienmethodik zurückgezogen (<https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2782288>, zuletzt besucht am 25. Oktober 2022). Es besteht somit kein Anlass, von der Beurteilung der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrische Pneumologie abzuweichen (https://cdn.paediatricschweiz.ch/production/uploads/2020/11/2020.11.05-Empfehlungen-Risikogruppen_SGPP.pdf, zuletzt besucht am 25. Oktober 2022; mit Hinweisen), wonach das Maskentragen bei (gesunden) Kindern medizinisch unbedenklich ist. Obwohl die Bedenken der Beschwerdeführer aufgrund der schwachen Datenlage betreffend Kinder verständlich sind, kann dem Kantonsärztlichen Dienst resp. dem Regierungsrat angesichts der Krisensituation, welche ein schnelles Handeln erforderte, nicht vorgeworfen werden, sich auf die dannzumal aktuellen Erkenntnisse gestützt und keine eigenen Abklärungen zur Unbedenklichkeit des Maskentragens bei Kindern in Auftrag gegeben zu haben (vgl. dazu auch Zünd/Errass, Pandemie – Justiz – Menschenrechte, in: Pandemie und Recht, Sondernummer ZSR, 2020, S. 69 ff., 85 f., sowie Martin Kayser, Sieben Erkenntnisse aus der Pandemie, in: Justice – Justiz – Giustizia 2020/4). Zu berücksichtigen ist auch, dass die angeordnete Maskentragpflicht insofern verhältnismässig umgesetzt wurde, als gemäss Ziff. 4.3.2 der Richtlinien Coronavirus Maskendispense unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen wurden (vgl. auch BGE 148 I 89 E. 7.2 S. 94).

Kann davon ausgegangen werden, dass das Maskentragen medizinisch auch bei Kindern der Unterstufe unbedenklich ist, und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Massnahme überdies zeitlich eng befristet war, ist die durchaus einschränkende Maskentragpflicht für Primarschulkinder im Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen, die Verbreitung des Coronavirus in einem Zeitpunkt mit

sprunghaft angestiegenen Fallzahlen zu begrenzen und Schulschliessungen zu vermeiden, als zumutbar einzustufen. Daran ändert nichts, dass andere Kantone in derselben Situation darauf verzichteten, die Maskentragpflicht auf die 1. Primarschulklasse auszudehnen; dabei handelt es sich grundsätzlich um einen Ausfluss der föderalen Staatsstruktur (vgl. BGer 2C_15/2022 vom 26. Januar 2022 E. 3.4). Vom von den Beschwerdeführern beantragten Beizug von einschlägigen Sitzungsprotokollen sind keine erheblichen zusätzlichen Erkenntnisse zu erwarten, weshalb davon in antizipierter Beweiswürdigung abzusehen ist.

3.7. Was die geltend gemachte Verletzung von Art. 40 EpG betrifft, ist festzuhalten, dass das EpG nur die Zielsetzung (die Verbreitung übertragbarer Krankheiten verhindern), die Rechtsfolge (Schliessung von Schulen oder Vorschriften zum Betrieb) und die erlaubte Dauer (so lange wie notwendig, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern) regelt, nicht aber die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Massnahmen angeordnet werden können. Diese gesetzliche Unbestimmtheit ist durch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu kompensieren (Art. 5 Abs. 2 BV; BGE 147 I 450 E. 3.2.3 S. 454). Wie dargelegt, war die Maskentragpflicht ab der 1. Primarklasse im vorliegenden Fall verhältnismässig und zeitlich eng begrenzt, weshalb keine Verletzung von Art. 40 EpG vorliegt.

4. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass auf die individuelle Situation der jeweiligen Schulorte angepasste Massnahmen hätten erlassen werden sollen. Damit rügen sie sinngemäss eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), welches u.a. verlangt, dass Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird [[BGE 139 I 242 E. 5.1 S. 254). Eine Differenzierung nach den einzelnen Schulen anhand der Anzahl positiver Pool-Tests, den vorhandenen Kapazitäten für eine Beschulung zu Hause und den Möglichkeiten, sich im Freien zu bewegen, wie es die Beschwerdeführer vorschlugen [...], wäre jedoch schon allein angesichts der zeitlichen Dringlichkeit nicht praktikabel und der Rechtssicherheit abträglich gewesen. Die angefochtene Allgemeinverfügung verletzte das Rechtsgleichheitsgebot somit nicht.

5. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde Nr. 60/2022/2 als gegenstandslos abzuschreiben (vgl. vorne, E. 1.2.2). Die Sprungbeschwerde Nr. 60/2021/41 erweist sich als unbegründet und ist daher abzuweisen.