



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

URTEIL vom 16. Dezember 2022 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

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

Beschwerdeführer
alle vertreten durch RA M. _____

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug

Beschwerdegegner

betreffend

Gesundheitswesen / Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie
(Weiterführung von Vorschriften zum Betrieb von Schulen)

V 2021 39

A. Am 12. Februar 2021 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zug folgende Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie:

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) [...]
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. 3e Abs. 2 und 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage).
 - c) [...]
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. [...]
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]

Mit Beschluss vom 23. März 2021 weitete der Regierungsrat die Pflicht zur Teilnahme an wöchentlich zwei Speicheltests auf SARS-CoV-2 auf Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse sowie alle Lehrpersonen und weiteres in diesen Schulen während der Unterrichtszeit tätiges Personal aus.

Am 13. April 2021 verlängerte der Regierungsrat die Geltungsdauer seiner Beschlüsse vom 12. Februar 2021 und 23. März 2021 bis zum 2. Juli 2021.

B. Mit Eingabe vom 14. Mai 2021 (beim Verwaltungsgericht am 19. Mai 2021 eingegangen) erhoben A.A. _____ und B.A. _____, A.B. _____, A.C. _____ und A.D. _____, A.E. _____ und B.E. _____, A.F. _____ und B.F. _____, A.G. _____, A.H. _____, A.I. _____, A.J. _____, A.K. _____ und B.K. _____ sowie A.L. _____ und B.L. _____, alle vertreten durch RA M. _____, Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellten folgende Anträge:

1. Der Beschluss des Regierungsrates der Kantons Zug vom 13. April 2021 betr. Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie; Weiterführung von Vorschriften zum Betrieb von Schulen sei sofort aufzuheben.
2. Eventualiter A zu Ziff. 1 (*für den Fall, dass das Urteil erst nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des angefochtenen Beschlusses ergeht*): Der unter Ziff. 1 bezeichnete Beschluss sei mit Bezug auf die angeordnete Maskenpflicht sowie mit Bezug auf die angeordnete Testpflicht für Schulkinder für rechtswidrig zu erklären.
3. Eventualiter B zu Ziff. 1 (*für den Fall einer Abweisung der Anträge Ziff. 1 oder 2*): Es sei anzuordnen, dass die Vorinstanz innerhalb von 10 Tagen ab Urteil des Verwaltungsgerichts belastbare Begründung und Evidenz für die Rechtmässigkeit der Mundnasenschutzpflicht ab der 1. Sekundarklasse sowie die Rechtmässigkeit der faktischen Testpflicht für Kinder ab der 4. Primarklasse im Sinne der Beweisanträge gem. Ziff. 2.14 zu publizieren hat.
4. Das Verfahren sei aufgrund des sich vergrössernden Schadens für die betroffenen Kinder und Familien beschleunigt durchzuführen.
5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz.

Bei den in Antrag 3 genannten Beweisanträgen handelt es sich um Folgendes:

Die Beschwerdegegner haben nachzuweisen und nachprüfbar zu belegen:

1.) Fallzahlen

- 1.1) Wie viele der in der Statistik des BAG ausgewiesenen "Neuen Fälle" sind in absoluten Zahlen effektiv mit SARS-CoV-2-Symptomen erkrankt (jeweils für: 2020 und 2021)?
- 1.2) Auf der Basis welcher Dokumentation, Daten(banken) und welcher Meldesysteme können diese Angaben durch unabhängige Experten (und vor Gericht) überprüft werden?

2.) Hospitalisierungen

- 2.1) Wie viele der in der Statistik des BAG ausgewiesenen Hospitalisierten sind in absoluten Zahlen effektiv ursächlich wegen SARS-CoV-2-Symptomen ins Krankenhaus eingetreten (je: für 2020 und 2021)?
- 2.2) Auf der Basis welcher Dokumentation, Daten(banken) und welcher Meldesysteme können diese Angaben durch unabhängige Experten (und vor Gericht) überprüft werden?

3.) Todesfälle

- 3.1) Wie viele der in der Statistik des BAG ausgewiesenen Todesfälle sind in absoluten Zahlen effektiv überwiegend ursächlich wegen SARS-CoV-2 verstorben (also nicht bloss mit einem positiven Test-Ergebnis; je: für 2020 und 2021)?
 - 3.2) Wie viele Obduktionen wurden im Kanton konkret vorgenommen, um vorstehende Frage für den Kanton verbindlich zu klären?
 - 3.3) Auf der Basis welcher Dokumentation, Daten(banken) und welcher Meldesysteme können diese Angaben durch unabhängige Experten (und vor Gericht) überprüft werden?
- 4.) Ausschluss der Negativ-Ergebnisse bei Massentests aus der Statistik**
- 4.1) Wie ist sichergestellt, dass sämtliche Schnelltests, welche im Kanton zu einem negativen Resultat führen, ausnahmslos in die Test-Statistik einfließen, nicht nur die positiven Testergebnisse?
Zu dieser Frage hat der Bundesrat erst kürzlich öffentlich zugegeben, dass das Ausblenden von negativen Testresultaten aus den mittlerweile flächendeckend angelaufenen Routinetests bewusst gewollt und unbedenklich sei.
 - 4.2) Anerkennt der Kanton Zug, dass diese Methode die Messgrössen Positivitätsrate, Inzidenz sowie den R-Wert ansteigen lässt?
- 5.) Ausschluss Mehrfachzählung von mehrfach positiv getesteten Personen**
- Wie gross ist der Anteil von bis dato gemeldeten positiven Testergebnissen, bei welchen das Ergebnis erst nach einer Anzahl von 30 Amplifikationen (Ct-Cutoff-Wert) oder höher als positiv gemeldet wurde?
- 6.) Gefährlichkeit der Virus-Mutationen**
- 6.1) Welche empirischen Daten aus der Schweiz liegen der Vorinstanz oder der Beschwerdeinstanz vor, welche die besondere Gefährlichkeit neuer Varianten von SARS-Cov-2 nachweisen?
 - 6.2) Auf der Basis welcher Dokumentation, Daten(banken) und welcher Meldesysteme können diese Angaben durch unabhängige Experten (und vor Gericht) überprüft werden?
- 7.) Ansteckung durch "symptomlose Kranke"**
- 7.1) Welche in der Schweiz dokumentierten Fälle (oder Studien) kann die Vorinstanz oder die Beschwerdeinstanz nach über einem Jahr einschränkender Corona-Massnahmen überprüfbar nachweisen, wonach in der Schweiz lebende Personen ohne jedes Symptom eine andere in der Schweiz lebende Person angesteckt hätten, und diese andere Person sodann ernsthaft an Covid-19 erkrankt wäre?
 - 7.2) Wie kann die Vorinstanz oder die Beschwerdeinstanz nach über einem Jahr "mit Corona" überprüfbar nachweisen, dass asymptomatische Ansteckungen im Sinne von Frage Ziff. 7.1 (hiervor) die öffentliche Gesundheit stärker bedrohen als dies während Grippewellen der letzten 15 Jahre der Fall war?
- 8.) Übertragbarkeit durch Aerosole**
- 8.1) Welche in der Schweiz dokumentierten Fälle (oder Studien) kann die Vorinstanz oder die Beschwerdeinstanz nach über einem Jahr einschränkender Corona-Massnahmen überprüfbar nachweisen, wonach in der Schweiz lebende Personen ohne jedes Symptom eine andere in der Schweiz lebende Person angesteckt hätte, und diese andere Person sodann ernsthaft an Covid-19 erkrankt wäre?
 - 8.2) Wie kann die Vorinstanz oder die Beschwerdeinstanz nach über einem Jahr "mit Corona" überprüfbar nachweisen, dass asymptomatische Ansteckungen im Sinne von Frage Ziff. 8.1 (hiervor) die öffentliche Gesundheit stärker bedrohen als dies während Grippewellen der letzten 15 Jahre der Fall war?
 - 8.3) Sollte die Vorinstanz oder die Beschwerdeinstanz an der Hypothese festhalten ("Übertragbarkeit durch Aerosole möglich"), möchte sie bitte erklären, warum die Covid-19-Ansteckungsfähigkeit von infizierten Personen noch niemals in der Schweiz mittels Messungen der Atemluft festgestellt wurde.
- 9.) Datenqualität und Überprüfbarkeit**
- 9.1) Welche konkreten Massnahmen hat der Kanton Zug seit März 2020 getroffen, um Irrtümer oder Fehler im Zusammenhang mit den obigen Messgrössen und Daten (Ziff. 1.)–8.) auszuschliessen? Welche

konkreten Massnahmen hat der Kanton getroffen, um sich davon zu überzeugen, dass die Angaben des BAG und der Task Force zu den Fragen gemäss Ziff. 1.) bis 8.) korrekt sind?

- 9.2.) Welchen Beitrag hat der Kanton Zug konkret geleistet, damit die Untersuchungs- und Erhebungsmethoden zwecks Beantwortung obiger Fragen stetig verbessert wurden und seit 2021 mit ausreichender Gewissheit den tatsächlichen Möglichkeiten und dem Kenntnisstand der aktuellen Wissenschaft entsprechen?

Die Beschwerdeführer behalten sich vor, die Antworten auf vorstehende Beweisanträge zu publizieren.

C. Den von ihnen verlangten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– bezahlten die Beschwerdeführer fristgerecht.

D. Mit Beschluss vom 18. Mai 2021 hob der Regierungsrat die Maskenpflicht an Schulen der Sekundarstufe per 24. Mai 2021 auf.

E. Am 6. Juli 2021 beschloss der Regierungsrat die Fortführung der Corona-Reihentests an den Zuger Schulen ab der 4. Primarklasse bis und mit Sekundarstufe II, ohne Berufsfachschulen.

F. Nachdem dies dem Gericht vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführer bereits am 25. Mai 2021 telefonisch angekündigt worden war, reichte dieser am 8. Juli 2021 eine neue Version der Beschwerdeschrift mit Berichtigung von Schreibversehen und geringfügigen Präzisierungen ein. Gleichzeitig wurden, wie in der Beschwerdeschrift vom 14. Mai 2021 ebenfalls bereits angezeigt, umfangreiche Beilagen, zusammen mit einem Beilagenverzeichnis, eingereicht. Daraufhin ersuchte das Gericht den Regierungsrat des Kantons Zug um Einreichung seiner Vernehmlassung.

G. Am 8. September 2021 äusserte sich die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug namens des Regierungsrats und beantragte, auf die Beschwerde hinsichtlich der Rügen betreffend die Maskenpflicht sei nicht einzutreten und die Beschwerde im Übrigen abzuweisen. Eventualiter wurde die Abweisung der Beschwerde in allen Punkten beantragt.

H. Mit Beschluss vom 30. November 2021 dehnte der Regierungsrat per 2. Dezember 2021 die Maskenpflicht auf alle öffentlich zugänglichen Innenräume aus, womit für alle Zuger Schulklassen ab der Primarstufe (wieder) eine Maskenpflicht galt.

I. Am 12. Januar 2022 replizierten die Beschwerdeführer.

J. Am 1. Februar 2022 beschloss der Regierungsrat, die Reihentests an den Schulen nach den bis zum 20. Februar 2022 dauernden Sportferien einzustellen und zudem die Maskenpflicht auf Primarstufe und Sekundarstufe I nach den Sportferien nicht zu verlängern. Seitdem wurden diese Massnahmen nicht wieder eingeführt.

K. Am 14. Februar 2022 teilte die Gesundheitsdirektion dem Gericht mit, dass sie auf eine weitere Stellungnahme verzichte.

L. Am 9. und 30. Juni 2022 reichten die Beschwerdeführer je ein Schreiben ein, worin sie "neue Tatsachen und Beweismittel" geltend machten. Die Gesundheitsdirektion reagierte darauf mit einer Stellungnahme vom 6. Juli 2022, auf welche die Beschwerdeführer am 13. Juli 2022 antworteten.

M. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2022 wies die Gesundheitsdirektion auf zwei Bundesgerichtsurteile hin, welche bestätigten, dass hinsichtlich der Rügen betreffend Maskentragpflicht mangels eines schutzwürdigen Interesses auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Die Beschwerdeführer nahmen am 4. November 2022 zu dieser Eingabe Stellung.

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 angefochtenen Regierungsratsbeschluss vom 13. April 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 V 2021 20 vom 20. April 2021 E. 1.2.1; 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 – wie hier dem Verhältnis zwischen Schule und Schüler und Schülerinnen – nach herrschender Lehre und Rechtsprechung im Grundsatz keine Aussenrechtswirkung und damit kein Verfügungscharakter zukommt, weshalb sich fragt, ob die Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse in ihrer privaten Aussen(rechts)sphäre, d.h. nicht nur lediglich in ihrer amtlichen oder statusbedingten Innenrechtssphäre betroffen sind bzw. waren (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 gestützt darauf zuzustimmen, dass der Regierungsratsbeschluss die Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse in ihren Grundrechten betrifft bzw. sie darin betroffen waren. Denn sich regelmässig einem Covid-19-Testverfahren zu unterziehen und bei Präsenzveranstaltungen in der Schule eine Stoffmaske zu tragen, 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 Schülerinnen und Schüler in einem weitergehenden Masse. Folglich steht auch fest, dass den Schülerinnen und Schüler ein Interesse an der Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses bzw. der Feststellung von dessen Rechtswidrigkeit 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 zwei einzelne bestimmte Sachverhalte regelt, indem er Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse, ohne Berufsfachschulen, zu wöchentlichen Speicheltests auf SARS-CoV-2 sowie Jugendliche von Schulen der Sekundarstufen I und II zum Tragen einer zertifizierten Stoffmaske verpflichtet. Er richtet sich an einen grösseren Adressatenkreis – Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse –, der bestimmt resp. mindestens bestimmbar ist. Damit ist aber der Regierungsratsbeschluss als generell-konkreter Hoheitsakt, als Allgemeinverfügung, zu qualifizieren.

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 Schülerinnen und Schüler unmittelbar aus den Regierungsratsbeschlüssen vom 12. Februar 2021 und 23. März 2021 bzw. – soweit die Speicheltests betroffen sind – sich aus dem in den Regierungsratsbeschlüssen erwähnten Konzept des Kantonsarztes ergeben und letzteres insbesondere detaillierte Angaben zu den Rahmenbedingungen und der Umsetzung der

ungezielten, repetitiven Massentestungen enthält. Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 13. April 2021, der auf den vorangegangenen Regierungsratsbeschlüssen (einschliesslich des darin genannten Konzepts des Kantonsarztes) basiert und diese verlängert, hinreichend konkret ist, sodass der Vollzug ohne weitere konkretisierende Anordnungen einer Behörde möglich ist. Folglich kann gegen den Regierungsratsbeschluss unmittelbar Beschwerde geführt werden.

1.3 Gemäss § 62 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer (a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, (b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und (c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

1.3.1 Im Allgemeinen ist ein Interesse im Sinne von § 62 Abs. 1 lit. c VRG nur schutzwürdig, wenn der Beschwerdeführer nicht bloss beim Einreichen der Beschwerde, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (BGE 111 Ib 56 E. 2a mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht verzichtet aber bei der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen praxisgemäss ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen Interesses, wenn sich die aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (BGE 137 I 23 E. 1.3.1; 136 II 101 E. 1.1; 135 I 79 E. 1.1; 128 II 34 E. 1b; 126 I 250 E. 1b). Vorliegend wurden die mit Regierungsratsbeschluss vom 13. April 2021 verlängerten Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie inzwischen aufgehoben. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Das aktuelle praktische Interesse an der Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses ist zum Zeitpunkt der Urteilsfällung offensichtlich nicht mehr vorhanden. Die in der Beschwerde aufgeworfene Rechtsfrage der Rechtmässigkeit der Anordnung der Teilnahme an Speicheltests sowie der Maskenpflicht kann sich jedoch während der Geltungsdauer von entsprechenden Bestimmungen immer wieder stellen, und es ist unsicher, ob deren rechtzeitige Prüfung auf dem Rechtsmittelweg erfolgen kann. In Übereinstimmung mit der höchstrichterlichen Praxis sieht das Gericht daher im vorliegenden Fall vom Erfordernis des aktuellen Interesses ab.

1.3.2 Die Gesundheitsdirektion macht in ihrer Vernehmlassung vom 8. September 2021 geltend, bezüglich der Maskentragpflicht, welche per 24. Mai 2021 aufgehoben wurde, bestehe kein Interesse an einer Prüfung der Rechtslage, da diese seit dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. April 2021 (V 2021 20) geklärt sei. Entsprechend sei auf die Beschwerde in Bezug auf die Maskentragpflicht an Schulen wegen Gegenstandslosigkeit nicht einzutreten.

Grundsätzlich ist zu entgegnen, dass die Beschwerdeberechtigung eines Dritten durch einen bereits getroffenen gleichen oder ähnlichen Gerichtsentscheid nicht beschnitten wird. Tatsächlich hat sich das Bundesgericht aber mit der Zulässigkeit einer Maskentragpflicht an den Schulen bereits mehrfach auseinandergesetzt (BGE 148 I 89; BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021) und im Entscheid 2C_220/2022 vom 8. August 2022 den Entscheid der Einzelrichterin der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich geschützt, die mit Verweis auf die hiervor zitierten Urteile des Bundesgerichts eine Beschwerde gegen die Maskentragpflicht für die Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse der Primarstufe wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben hatte, nachdem die Maskentragpflicht während der Hängigkeit der Beschwerde aufgehoben worden war. Im vorliegenden Fall setzte die angefochtene Maskentragpflicht bei Präsenzveranstaltungen sogar erst – aber immerhin – ab der Sekundarschulstufe ein. Ungeachtet der bundesgerichtlichen Praxis tritt das Gericht aber aufgrund der gesellschaftlich und politisch nach wie vor gegebenen Bedeutung der umstrittenen Frage im Sinne einer Überprüfung seiner eigenen Rechtsprechung auf die Beschwerde auch bezüglich der Maskenpflicht ein.

1.3.3 Betreffend das besondere Berührtsein ist Folgendes auszuführen: Die Vertretung der Interessen eigener minderjähriger Kinder durch die Eltern gehört zum Umfang der ihnen obliegenden elterlichen Sorge (Art. 304 ZGB). Zusammen mit ihrer Beschwerde haben die Beschwerdeführer eine "Liste der Beschwerdeführenden" sowie Kopien von Schriftenempfangsscheinen oder des Familienbüchleins eingereicht. Daraus geht hervor, dass – mit einer Ausnahme – die Beschwerdeführer je für ihr eigenes Kind oder für ihre eigenen Kinder handeln. Es kann diesbezüglich von einer Prozessstandschaft für die in ihrer elterlichen Sorge stehenden Kinder ausgegangen werden. Gemäss den Angaben der Beschwerdeführer handelt es sich bei den in der Liste aufgeführten Kindern um solche mit Schulpflicht ab einer 4. Primarklasse im Kanton Zug, welche somit zur Teilnahme an den Speicheltests verpflichtet waren, sowie – soweit es sich um Sekundarschülerinnen bzw. -schüler handelt – bei Präsenzveranstaltungen eine Maske tragen mussten.

Der Beschwerdeführer A.J. _____ hat keine Kinder mit Schulpflicht ab einer 4. Primarklasse im Kanton Zug. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer macht geltend, A.J. _____ führe in seiner Eigenschaft als damaliger Lehrer der Schulen A. _____ Beschwerde. Er wehre sich gesamthaft für alle seine Schützlinge aufgrund der ihm obliegenden Fürsorgepflicht. Somit sei A.J. _____ ähnlich einem Vater, der für seine Kinder Beschwerde führe, ebenfalls als zur Beschwerde legitimiert zu betrachten. Dem ist zu widersprechen. Aus dem vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführer Vorgebrachten kann die erforderliche Betroffenheit von A.J. _____ als Lehrer an der betreffenden Schule im Sinne der gesetzlichen Legitimationsordnung nicht abgeleitet werden. Insbesondere ficht er nicht aufgrund seines Arbeitsverhältnisses persönlich die ihm als Lehrer in diesem Zusammenhang auferlegten Pflichten an, für die ein anderer Rechtsmittelweg gelten würde. Seine Beschwerdelegitimation ist demzufolge zu verneinen. Auf seine Beschwerde kann nicht eingetreten werden.

1.3.4 Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht. Sie entspricht zudem den formellen Anforderungen. Da sämtliche Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist die Beschwerde zu prüfen.

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. Mit dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss vom 13. April 2021 wurden die bereits früher beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie, Erlass von Vorschriften zum Betrieb von Schulen (Maskenpflicht und Reihentests an Schulen der Sekundarstufe sowie Reihentests an Primarschulen) bis 2. Juli 2021 verlängert, wobei die Maskenpflicht schlussendlich nur bis und mit 23. Mai 2021 bestand.

2.1 Der Regierungsrat begründete die Massnahmen mit den zunehmend entdeckten Fällen der neuen Coronavirus-Varianten. Wie sich in Ländern, in denen sich diese Virusstämme schnell verbreitet hätten, gezeigt habe, könne es aufgrund ihrer höheren

Infektiosität sehr schnell zu einem starken Anstieg der Infektionszahlen kommen. Dies würde sich mit einer leichten Verzögerung wiederum auf die Hospitalisations- und Todeszahlen auswirken. Speicheltests an Schulen seien besonders geeignet, um asymptomatische Infektionen frühzeitig zu erkennen und so Ansteckungen in den Familien und damit auch die Weiterverbreitung in die Gesamtbevölkerung zu verhindern. Zudem böten sie die Chance, Erleichterungen von der Quarantänepflicht umzusetzen und die temporäre Schulschliessung von ganzen Klassen möglichst zu verhindern und den Präsenzunterricht möglichst lange zu sichern (RRB vom 12. Februar 2021, S. 3 f.).

2.2 Die am 23. März 2021 beschlossene Ausdehnung der Speicheltests auf Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse begründete der Regierungsrat mit der seit Ende Februar 2021 festgestellten Verschlechterung der epidemiologischen Lage in der Schweiz. Die neuen Virenstämme seien zudem ansteckender als die bisherigen. Anders als während des bisherigen Verlaufs der Pandemie rückten Infektionen unter Kindern und Jugendlichen immer stärker in den Fokus. Insbesondere bei Kindern im Primarschulalter steige die Ansteckungsrate gegenwärtig an. Mithilfe von Reihentests ab der 4. Klasse solle nun auch die angespannte Lage in den Primarschulen verbessert werden (RRB vom 23. März 2021, S. 3 f.).

2.3 In ihrer Vernehmlassung vom 8. September 2021 führt die Gesundheitsdirektion aus, gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 20. April 2021 (V 2021 20) sei die Maskentragpflicht an den Zuger Schulen rechtmässig. Auch die Reihentests in der Sekundarstufe I und II ab ihrer ersten Durchführung im Februar 2021 bis Ende April 2021 seien in diesem Urteil als rechtmässig beurteilt worden. Der Bundesrat habe die Kantone mit Nachdruck dazu aufgerufen, in den Schulen repetitive Tests durchzuführen und so zum Schutz der Kinder beizutragen. Für PCR-Pooltests an Bildungseinrichtungen bestehe eine überzeugende wissenschaftliche Basis. Die Schweiz befinde sich inzwischen in der vierten Corona-Welle, und die Inzidenz im Kanton Zug sei auf einen vergleichbaren Wert gestiegen wie zum Zeitpunkt des genannten Urteils. Betrachte man die laborbestätigten Fälle in den verschiedenen Altersgruppen, falle zudem auf, dass – anders als im bisherigen Verlauf der Pandemie – inzwischen auch die jüngsten Bevölkerungsgruppen stark betroffen seien. In der Gruppe der 10- bis 19-Jährigen würden mit Abstand am meisten Fälle verzeichnet. Etwa ein Drittel der Neuinfizierten sei keine 20 Jahre alt. Doch nicht nur bei den 10- bis 19-Jährigen, sondern auch bei Kindern im Alter bis 9 Jahre sei ein starker Anstieg zu beobachten; während die Fallzahlen in dieser Altersgruppe bisher auf relativ niedrigem Niveau stabil gewesen seien, überstiegen sie seit

Ende August jene aller Altersgruppen ab 40 Jahren deutlich. Diese Entwicklung lasse sich ebenfalls an der Zahl der positiven Proben an den Zuger Schulen ablesen. Gemäss Medienberichten zeige sich in anderen Kantonen ein ähnliches Bild; erneut hätten namentlich in Kantonen, in denen nicht konsequent getestet werde, zahlreiche Schülerinnen und Schüler unter Quarantäne gestellt werden müssen, was den geordneten Unterrichtsbetrieb stark beeinträchtige. Dass die Anzahl positiver Proben an den Zuger Schulen nach den Ferien gesunken bzw. stabil geblieben sei, dürfte daran liegen, dass Infektionen früh erkannt worden seien und sich das Virus in den Klassen deshalb nicht habe verbreiten können. Covid-19-Patientinnen und -Patienten beanspruchten zurzeit gut ein Drittel der verfügbaren Intensivbetten in Schweizer Spitälern. Ihr Anteil sei somit höher als in der dritten Welle, in der das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. April 2021 ergangen sei. Da die derzeitige epidemiologische Lage somit mindestens so kritisch sei wie zum Zeitpunkt des genannten Urteils und zudem die Infektionszahlen unter Minderjährigen deutlich höher lägen, führe eine erneute Prüfung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit nicht zu einem anderen Ergebnis. Für die ab der 4. Klasse der Primarschulstufe in einem separaten Entscheid am 23. März 2021 beschlossenen Reihentests würden in Bezug auf die Verhältnismässigkeitsprüfung nur geringe Unterschiede bestehen, die jedoch nicht zu einem anderen Ergebnis führten.

3. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 BV. Für die durch die mehrmonatige, ganztägige Maskenpflicht und das routinemässige Serientesten von gesunden Kindern bewirkten Grundrechtseingriffe fehle es an einer gesetzlichen Grundlage, am öffentlichen Interesse sowie an der Verhältnismässigkeit.

3.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die angeordneten Massnahmen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Die Beschwerdeführer machen in diesem Zusammenhang geltend, die nicht abschliessende Aufzählung unter Art. 40 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) stelle keine ausreichende gesetzliche Grundlage für weitergehende kantonale Massnahmen dar. Weil gemäss Art. 49 Abs. 1 BV Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgehe und der Bund im Bereich der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Art. 118 Abs. 2 lit. b BV) eine umfassende, nachträglich derogatorische Gesetzgebung habe und diese weitgehend ausgeschöpft habe, habe der Kanton Zug keine Kompetenz, in diesem Bereich weitergehende Regelungen einzuführen als der Bund.

3.2 In seinen Urteilen 2C_228/2021 und 2C_183/2021 vom 23. November 2021 hat das Bundesgericht zu diesem Themenbereich je in E. 3.2 f. Folgendes ausgeführt, worauf verwiesen werden kann: "Nach dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) können die Kantone in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, keine Rechtsetzungskompetenzen mehr wahrnehmen, soweit sie nicht in der einschlägigen Bundesgesetzgebung ausdrücklich vorgesehen sind. Auch wenn sich eine Bundesregelung in einem bestimmten Sachbereich an sich als abschliessend darstellt, ist eine kantonale Lösung nicht ausgeschlossen, falls sie ein anderes Ziel verfolgt als dasjenige des Bundesrechts. Die Kantone dürfen jedoch im Rahmen der ihnen zukommenden Kompetenzen nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 145 IV 10 E. 2.1; 142 II 369 E. 5.2).

Art. 118 Abs. 2 lit. b BV überträgt dem Bund eine umfassende, nachträglich derogatorische Zuständigkeit für die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren (BGE 139 I 242 E. 3.1; 133 I 110 E. 4.2). Unter anderem gestützt auf diese Bestimmung erliess der Bundesgesetzgeber das Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG; SR 818.101). Das 5. Kapitel des Gesetzes ("Bekämpfung") sieht in seinem ersten (Art. 30–39) und zweiten Abschnitt (Art. 40) Massnahmen vor, welche die zuständigen kantonalen Behörden anordnen können. In der besonderen Lage kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone bestimmte Massnahmen anordnen (Art. 6 Abs. 2 EpG). In der ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen (Art. 7 EpG). Der Vollzug des Gesetzes obliegt den Kantonen, soweit nicht der Bund zuständig ist (Art. 75 EpG), auch für die vom Bundesrat nach Art. 6 oder 7 EpG erlassenen Massnahmen (Art. 102 Abs. 2 der Verordnung vom 29. April 2015 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemieverordnung, EpV; SR 818.101.1]). Aus dieser gesetzlichen Regelung ergibt sich, dass grundsätzlich sowohl die Kantone als auch (in der besonderen und ausserordentlichen Lage) der Bundesrat Massnahmen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten anordnen können."

3.3 Die Regierungsratsbeschlüsse vom 12. Februar 2021 und 23. März 2021 sowie der darauf beruhende, hier angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 13. April 2021 stützen sich gemäss ihren Ingressen unter anderem auf Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG. Zur

Frage, ob Art. 40 EpG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine Maskenpflicht an Schulen darstellt, welche über die vom Bund bereits festgelegte Maskenpflicht hinausgeht, hat das Bundesgericht in 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 3.4 Folgendes erwogen: "Nach Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG können die Kantone insbesondere Schulen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer können die Massnahmen gemäss Art. 40 EpG – anders als diejenigen gemäss Art. 35–38 – nicht nur an Personen gerichtet werden, die krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig sind, sondern auch an einen grösseren Kreis von Personen. Wie das Bundesgericht im Urteil 2C_8/2021 vom 25. Juni 2021 E. 3.6–3.8 (zur Publikation vorgesehen) entschieden hat, ist Art. 40 Abs. 2 EpG eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage für die darin genannten Massnahmen, insbesondere für Verbote oder Einschränkungen von Veranstaltungen. Eine zusätzliche formell-gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene ist nicht erforderlich (vgl. auch Urteil 2C_941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.2, zur Publikation vorgesehen). Dasselbe gilt für die Pflicht, in Einkaufsläden Masken zu tragen, da dies ein milderer Mittel ist als die in Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG vorgesehene Schliessung von Betrieben (Urteil 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.1.3, zur Publikation vorgesehen). Für die Maskentragpflicht in Schulen kann nichts anderes gelten. Im Lichte des verfassungsmässigen Anspruchs auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) ist sie ein milderer Mittel als die Schliessung von Schulen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist Art. 40 EpG somit eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Massnahme."

3.4 Das Gleiche muss mutatis mutandis auch für Speicheltests auf SARS-CoV-2 in Schulen gelten. Das Verwaltungsgericht hat im Übrigen bereits in seinem Urteil V 2021 20 E. 3.3 f. vom 20. April 2021 festgestellt, dass sowohl die Maskentragpflicht wie auch die Speicheltests an den Schulen als Massnahmen im Sinne von Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen.

4.

4.1 Die Beschwerdeführer rügen ferner eine Verletzung von Art. 10 Abs. 2 und 11 Abs. 1 BV. Sie bringen vor, die Maskenpflicht sei eine Anordnung, welche in die körperliche Integrität der Menschen und insbesondere der Kinder eingreife und geeignet sei, ihre Gesundheit zu beschädigen (Sauerstoffmangel, erhöhtes Einatmen von Kohlendioxid, psychische Belastung durch Beklemmungsgefühle). Bei der rigide und ohne zeitlich-sachliche Beschränkung durchgezogenen Maskenpflicht der Regierung des Kantons Zug handle es sich um einen mittleren bis potenziell schweren Eingriff in die

körperliche und geistige Unversehrtheit der Primarschüler [recte: Sekundarschüler]. Was die (de facto) obligatorischen Reihentests betreffe, sei festzustellen, dass jedes auch noch so minimal-invasive, aber regelmässig in den Schulalltag integrierte und mit potenziell schwerwiegenden persönlichen Konsequenzen verbundene Testsystem von sog. Reihentests als Eingriff in die Unversehrtheit der Betroffenen zu betrachten sei, welcher je nach Konstitution und nach persönlicher Lebenssituation des Kindes als schwerer Eingriff in die persönliche Unversehrtheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV betrachtet werden müsse. Aufgrund von Art. 11 Abs. 1 BV sei bei allen Massnahmen, die Kinder beträfen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen sei. Die rechtsanwendenden Behörden hätten somit den Anspruch der Primarschüler des Kantons Zug auf einen ganz besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit zu beachten. Sämtliche Parameter, welche gemäss bundesrätlicher Verordnung massgebend seien für eine Beurteilung der Massnahmen (Verschärfung oder Lockerung?) wiesen nach unten. Der Regierungsrat habe es unterlassen, regelmässig eine sachgerechte Analyse der effektiven Gefahrenlage für die öffentliche Gesundheit vorzunehmen. Kinder seien weder Treiber der Krankheit noch von ihr signifikant (also mehr als bei einer normalen Grippe) betroffen. Darüber hinaus habe es der Regierungsrat unterlassen, zur potenziell erheblichen Schädlichkeit einer Maskenpflicht bei Primarschulkindern [recte: Sekundarschulkindern] empirische Studien zu prüfen oder eigene Erhebungen vorzunehmen. Es sei alles andere als erwiesen, dass eine ganztägige Maskenpflicht resp. dauerhafte Pflicht zu routinemässigem Testen für Schüler geeignet sein soll, das Übertragungsrisiko von Covid-19 signifikant zu reduzieren. Die angeordneten Massnahmen seien daher weder geeignet noch erforderlich, den damit verfolgten Zweck zu erreichen, und somit unverhältnismässig.

4.2 Gemäss Art. 11 Abs. 1 BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Das Bundesgericht hat sich zur Tragweite dieser Bestimmung in BGE 144 II 233 E. 8.2.1 geäussert: Der Teilgehalt des besonderen Schutzes der Unversehrtheit der Kinder und Jugendlichen umfasst den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Integrität. Mit der Verankerung als Grundrecht wird der Schutz der Kinder und Jugendlichen verfassungsrechtlich zu einem vordringlichen Anliegen bzw. zur obersten Maxime des Kindesrechts erklärt. Es soll damit die Gleichbehandlung und die Chancengleichheit der Kinder und Jugendlichen gewährleistet und der Staat verpflichtet werden, Kinder vor jeglicher Form von Gewalt und erniedrigender Behandlung zu schützen. Insofern kommt den Kindern und Jugendlichen als gesellschaftliche Gruppe "Anspruch auf einen besonderen Schutz" zu und soll eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit des Kindes in

geistig-psychischer, körperlicher und sozialer Hinsicht geschützt werden. Artikel 11 Abs. 1 BV nimmt auch die rechtsanwendenden Instanzen in die Pflicht, insbesondere bei der Handhabung von Gesetzen, wie etwa des EpG, den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen. Da der Verfassungsgeber mit Art. 11 BV das Ziel verfolgt hatte, die in der UNO-Kinderrechts-konvention (KRK) verbrieften Rechte in der BV zu verankern, kann für die Auslegung von Art. 11 BV auch darauf zurückgegriffen werden (vgl. auch BGE 146 IV 267 E. 3.3.1).

Was der Anspruch auf einen besonderen Schutz genau umfasst, kann nicht abstrakt und zeitlos bestimmt werden, sondern hängt von den jeweiligen Verhältnissen ab (BGE 144 II 233 E. 8.2.2). Hinsichtlich der konkreten Regelung wird oft kein Idealzustand zu erreichen sein (BGE 146 IV 267 E. 3.3.1), zumal dann nicht, wenn widerstrebende Ziele und Interessen gegeneinander abzuwägen sind. So verlangt Art. 11 BV einerseits den Schutz der Gesundheit, andererseits aber auch die Förderung der schulischen Entwicklung der Kinder. In der vorliegenden Konstellation, in welcher sich das Interesse an der Vermeidung gesundheitlicher Risiken und dasjenige an einem möglichst ungestörten Schulbetrieb gegenüberstehen, ist die abstrakte Berufung auf Art. 11 Abs. 1 BV wenig hilfreich. Es geht vielmehr darum, diese gegenläufigen Interessen gegeneinander abzuwägen und zu optimieren. Das fällt im Ergebnis mit der Verhältnismässigkeitsprüfung zusammen, wie sie als Voraussetzung für einen Grundrechtseingriff (Art. 36 Abs. 3 BV) wie auch in der einfachgesetzlichen Anwendung von Art. 40 EpG vorzunehmen ist (Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 40 Abs. 3 EpG; BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 4.2; 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 4.1).

4.3 Die Pflicht, eine Gesichtsmaske zu tragen, stellt eine Einschränkung der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) dar (BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 4.3; 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5). Das Gleiche – und zwar auch in Bezug auf die Pflicht, sich regelmässig einem Covid-19-Testverfahren zu unterziehen – hat das Verwaltungsgericht bereits in seinem Urteil V 2021 20 E. 1.2.2 festgestellt. Eine gesetzliche Grundlage liegt vor (vgl. E. 3 hiervor). Sodann liegt das Ziel, die Ausbreitung des Coronavirus zu begrenzen, im öffentlichen Interesse (BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 4.3; 2C_308/201 vom 3. September 2021 E. 6.5; 2C_290/2021 vom 3. September 2021 E. 5.4; VGer ZG V 2021 20 E. 3.5). Das gilt auch für die hier strittige Maskenpflicht und die Speicheltests, zumal auch an Schulen ein erhebliches Übertragungsrisiko besteht und im schulischen Umfeld die Gefahr unentdeckter Infektionen besonders problematisch ist, da es hier zu zahlreichen, lange dauernden

Kontakten unter Personen aus diversen Haushalten kommt, die selbst nur selten Symptome zeigen (vgl. E. 6.1.1 hiernach und BGer 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 4.3; 2C_183/2021 vom 23. November 2021 E. 6.2 = BGE 148 I 89 E. 6.2).

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

4.4.1 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).

4.4.2 Das Gebot der Erforderlichkeit verlangt, dass das angestrebte Ziel nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden kann (BGE 142 I 49 E. 9.1; 140 I 2 E. 9.2.2). Eine Massnahme hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 527).

5. Mit ihrer Kritik an der Verhältnismässigkeit der Massnahmen machen die Beschwerdeführer teilweise sachverhaltliche Aspekte geltend. Diese sind vorweg zu prüfen.

5.1

5.1.1 Die Beschwerdeführer bringen zunächst vor, Kinder seien keine Treiber der Krankheit. Neue Daten bestätigten bisherige Untersuchungen, so die Beschwerdeführer,

dass Kinder das Virus deutlich seltener auf andere Menschen übertragen würden als Erwachsene.

5.1.2 In seinem Urteil 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 5.3.5 führte das Bundesgericht aus, es könne als allgemeinnotorisch gelten, dass gesunde Kinder und Jugendliche nicht zu den hauptsächlichen Risikogruppen für eine schwere Covid-Erkrankung gehörten. Eine Unsicherheit habe indessen zumindest zu Beginn des Jahres 2021 in Bezug auf die neuen Virusvarianten und deren Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche bestanden. Auch diesbezüglich lägen keine gesicherten Informationen vor, doch könne als wahrscheinlich gelten, dass dabei die Übertragungsraten auch bei Kindern und Jugendlichen höher seien. Das Bundesgericht bezog sich auf eine Studie aus Schweden (Vlachos, J. et al, The effects of school closures on SARS-CoV-2 among parents and teachers, PNAS, 2. März 2021), wonach bei Präsenzunterricht die Ansteckungsraten von Eltern 17 % höher, diejenige für Lehrpersonen 100 % und diejenige für Partnerinnen und Partner von Lehrpersonen 30 % höher sei als bei Fernunterricht. Zudem verwies das Bundesgericht darauf, dass pädiatrie schweiz wie auch die Kinderärzte Schweiz am 11. Februar 2021 in Abweichung von ihrer früheren Stellungnahme vom 17. November 2020 das Maskentragen in der Primarschule (vor allem in der 5. und 6. Klasse) befürworteten, wenn die epidemiologische Lage dies erfordere. Begründet werde dies mit einer veränderten Dynamik der Pandemie bei Jugendlichen und Kindern, da Virusvarianten mit erhöhter Übertragbarkeit aufgetreten seien, bei denen auch die Gefahr einer geringeren Schutzwirkung der Impfstoffe bestehe; in Schulen der Primar- und Sekundarstufe sei es vermehrt zu Ausbrüchen, zum Teil mit diesen neuen Varianten, gekommen und die Zahl von temporären Schulschliessungen habe zugenommen (E. 5.3.4).

5.1.3 Wie das Bundesgericht kommt daher auch das Verwaltungsgericht nicht umhin festzustellen, dass aufgrund dieses Sachverhalts der Beitrag des Präsenz-Schulunterrichts zur Ausbreitung von Covid-19 für die Beantwortung der Frage, ob die Maskenpflicht sowie die Testpflicht für Schulkinder in den massgeblichen Zeiträumen rechtmässig war, sicher nicht als vernachlässigbar erscheint.

5.2

5.2.1 Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, das in der Schweiz verwendete PCR-Testverfahren und die darauf abgestützten täglichen Lagebulletins des BAG seien weder geeignet noch ausreichend zuverlässig, um eine Ausbreitung einer effektiven

Erkrankung mit Covid-19 wirksam zu erkennen. Der PCR-Test stelle keine taugliche Diagnose- und Entscheidungsbasis für die Erfassung des Epidemiengeschehens dar.

5.2.2 Darauf ist jedoch nicht weiter einzugehen, denn der Regierungsrat rechtfertigt die angefochtenen Massnahmen nicht nur oder primär mit positiven Testergebnissen, sondern mit der Chance, Erleichterungen von der Quarantänepflicht umzusetzen, sowie mit der Gefahr, dass sich Todesfälle und Hospitalisationen vermehren, wenn es innerhalb von Bildungseinrichtungen zu Ansteckungen kommt, welche sich in den Familien und damit auch in der Gesamtbevölkerung weiterverbreiten. Diese Gefahr ist dabei dann besonders gross, wenn bei Schülerinnen und Schülern vorkommende asymptomatische Infektionen nicht frühzeitig erkannt werden.

5.3

5.3.1 Die Beschwerdeführer verweisen auf den Beitrag in der Zeitschrift *Thieme*, publiziert am 18. August 2020, in dem Ines Kappstein die Wirksamkeit von Mund-Nasen-Schutz in der Öffentlichkeit analysiert und zum Schluss kommt, dass es keine Hinweise für eine solche Wirksamkeit gebe (*Krankenhaushygiene update 2020*, 15(03), S. 279–297).

5.3.2 Bereits in seinem Urteil 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 ist das Bundesgericht in E. 5.3.3 unter Berufung auf die Empfehlungen des BAG und der WHO davon ausgegangen, dass nach dem aktuellen Stand des Wissens der Gebrauch von Gesichtsmasken dazu beitrage, die Ausbreitung von Covid-19 zu beschränken. Es hat dabei berücksichtigt, dass eine schlechte Handhabung der Maske kontraproduktiv sein bzw. ein falsches Sicherheitsgefühl vermitteln könnte, und es hat auch den Vorbehalt angebracht, dass die Maskenpflicht zu überprüfen wäre, wenn sich zeigen sollte, dass sie keine Auswirkung auf die Ausbreitung des Virus habe.

5.3.3 Unter Hinweis auf Studien, welche der Kanton Bern in das dortige Verfahren einbrachte, doppelte das Bundesgericht in 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 5.4.2 f. nach: Diese Studien würden nachweisen, dass das Maskentragen das Ansteckungsrisiko erheblich senke (C. Raina MacIntyre/Quanyi Wang, *Physical distancing, face masks, and eye protection for prevention of COVID-19*, *The Lancet*, Vol. 395, Juni 2020, S. 1950 f.; Steffen E. Eikenberry et al, *To mask or not to mask: Modeling the potential for face mask use by the general public to curtail the COVID-19 pandemic*, *KeAi, Infectious Disease Modelling* 5(2020), S. 293–308). Die Studien kämen in der Tat

zum Ergebnis, dass der Gebrauch von Masken die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 signifikant reduzieren könne. Sie beruhen zwar teilweise auf Modellrechnungen und wiesen auch darauf hin, dass die Wirkung in der Realität, z.B. wegen schlechter Compliance oder schlechter Maskenqualität, geringer sein könne, doch selbst dann werde ein signifikanter Nutzen ausgewiesen. Auch Prof. Kappstein, so das Bundesgericht, bestreite im zitierten Artikel nicht etwa, dass medizinische Gesichtsmasken bei korrektem Gebrauch die Übertragung von Erregern reduzierten. Sie setze sich aber kritisch mit der Empfehlung des Robert-Koch-Instituts auseinander, wonach ein generelles Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung verlangsamt. Dafür gebe es keine wissenschaftlichen Belege. Die Kritik beruhe wesentlich darauf, dass es sich bei Begegnungen im öffentlichen Raum nur in wenigen Fällen um enge (d.h. näher als 1 Meter) und längerdauernde (d.h. mehr als 15 Minuten) Kontakte handle. Die Situation in der Schule sei jedoch unterschiedlich, indem die Kontakte länger dauerten und oft enger seien. Die Kritik von Prof. Kappstein sei auf diese Situation nicht zugeschnitten.

5.3.4 Im Einklang mit dem Bundesgericht sieht das Verwaltungsgericht aufgrund der aktuellen Kenntnisse keinen Anlass, von der Erkenntnis, dass der Gebrauch von Gesichtsmasken dazu beiträgt, die Ausbreitung von Covid-19 zu beschränken, abzuweichen.

5.4

5.4.1 Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, gemäss wissenschaftlichen und empirischen Studien sei eine Schädlichkeit für die Gesundheit von Jugendlichen durch das Tragen von Masken über mehrere Stunden am Tag erwiesen. Sie berufen sich in ihrer Beschwerde vom 14. Mai 2021 auf eine Studie von Kinderarzt Eugen Janzen aus Nordrhein-Westfalen, eine Publikation des deutschen Umweltbundesamts aus dem Jahr 2008, eine Literaturrecherche von Care4Truth "Gefährdung durch die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung (MNB1) bei Kindern und Jugendlichen?" vom Oktober 2020, eine empirische Erhebung Covid-19 bei Kindern von Silke Schwarz und David Martin (Universität Witten/Herdecke), eine Studie des Hamburger Umweltinstituts aus dem Jahr 2020 zu Schadstoffen in Masken, eine Dissertation von Ulrike Butz (Institut für Anästhesiologie der Technischen Universität München) zur Rückatmung von Kohlendioxid bei Verwendung von Operationsmasken als hygienischer Mundschutz an medizinischem Fachpersonal, den bereits zitierten Beitrag von Ines Kappstein, eine Auswertung des K-Tipp vom 16. September 2020, wonach 11 von 20 untersuchten Masken nach Gebrauch

erhebliche Kolonien von Bakterien enthalten hätten, sowie eine Studie von Daniela Prousa vom 20. Juli 2020 zu psychologischen und psychovegetativen Beschwerden durch die aktuelle Mund-Nasenschutz-Verordnung in Deutschland. Hinzu komme, dass ärztliche Dispense vom Maskentragen in der Praxis nur sehr restriktiv erteilt würden.

5.4.2 Dem Bundesgericht lagen sämtliche dieser hier von den Beschwerdeführern angerufenen Dokumente ebenfalls vor, und es gelangte in seinem Urteil 2C_228/2021 vom 23. November 2021 E. 5.6 zur Quintessenz, es gehe auf Grund des ihm aktuell vorliegenden Sachverhalts davon aus, dass auch an Schulen ein gewisses Risiko der Verbreitung von Corona-Viren bestehe, nicht nur in Bezug auf die Kinder, sondern auch auf Lehrkräfte und Eltern und andere Kontaktpersonen, und dass zumindest zu Beginn des Jahres 2021 eine Unsicherheit bestanden habe über die Auswirkungen der Virusmutationen. Weiter gehe das Bundesgericht davon aus, dass die Verwendung von Masken grundsätzlich dazu beitrage, die Verbreitung der Viren zu begrenzen. Allerdings fehlten konkrete Angaben oder Abschätzungen, um wie viel das Ansteckungsrisiko durch die angeordnete Maskenpflicht reduziert werde. Sodann sei evident, dass das Tragen von Gesichtsmasken die Kommunikation einschränke und als unangenehm und belastend empfunden werden könne; ebenso sei plausibel, dass eine unsachgemässe Verwendung von Masken die Schutzwirkung reduziere bzw. auch kontraproduktiv sein könne. Den von den Beschwerdeführern ins Recht gelegten Beweismitteln könnten zwar gewisse Hinweise auf nachteilige gesundheitliche Auswirkungen des Maskentragens entnommen werden. Indessen sei aufgrund der vorgelegten Studien nicht hinreichend wissenschaftlich belegt, dass das Maskentragen bei Kindern effektiv krankheitswertige gesundheitliche Schäden verursachen würde. Es bestehe somit kein Anlass für das Bundesgericht, von der Beurteilung der kantonalen Behörden, wonach das Maskentragen bei (gesunden) Kindern medizinisch unbedenklich sei, abzuweichen.

5.4.3 Das Verwaltungsgericht übernimmt diese Meinung bzw. hat diese aufgrund der bundesgerichtlichen Auseinandersetzung mit ihr ohne Weiteres zu übernehmen. Daran ändert auch die von den Beschwerdeführern am 9. Juni 2022 nachgereichte, in der wissenschaftlichen Fachzeitschrift "Environment Research" am 28. Mai 2022 online publizierte Studie "Carbon dioxide rises beyond acceptable safety levels in children under nose and mouth covering: Results of an experimental measurement study in healthy children" von Harald Walach et al. nichts. Dies unter anderem auch deshalb, weil diese Studie zum Zeitpunkt, als der Regierungsrat seinen hier angefochtenen Beschluss erliess (13. April 2021), gar noch nicht vorlag.

6. Im Folgenden ist die Verhältnismässigkeit der angefochtenen Massnahmen anhand der erwähnten Kriterien (vgl. E. 4.4 hiervor) zu prüfen.

6.1

6.1.1 Hauptziel der regelmässigen Reihentests an den Zuger Schulen ab der 4. Klasse 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 haben, 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. Mehrere Kantone haben mit Massentests der Bevölkerung gute Erfahrungen gemacht und konnten damit eine signifikante Stagnation bzw. sogar Reduktion der Fallzahlen erreichen. Dies zeigt die Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit von regelmässigen Reihentests auf, was unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit jedenfalls genügt, auch wenn betreffend Ansteckungsgefahr, die von Kindern und Jugendlichen ausgeht, weiterhin 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.

6.1.2 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 weiter unten aufgezeigt wird.

6.1.2.1 Die Beschwerdeführer bestreiten die Notwendigkeit der Massnahme, indem sie vorbringen, die Prüfung der offiziell verfügbaren statistischen Zahlen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und von anderen offiziellen Stellen der letzten sechs Monate ergäben ohne Zweifel, dass sämtliche Indikatoren gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a der zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses gegoltenen Verordnung Covid-19-Verordnung besondere Lage (SR 818.101.26) eine Senkung der Zahlen der massgebenden Parameter indizieren würden. Anhand der vorliegenden Grafiken sei ein Einfluss einer möglicherweise gefährlicheren oder ansteckenderen Virusvariante während der ganzen Zeit ab Kalenderwoche 43/2020 nicht erkennbar. Die Zahlen gingen – mit Ausnahme einer Phase stark erhöhter Testungen in den Wochen 9–13/2021 – dauerhaft nach unten. Auch bei der Altersgruppe 10 bis 19 Jahre im Kanton Zug müsse festgestellt werden, dass die Anzahl positiv getesteter Personen bis Kalenderwoche 7/2021 deutlich gesunken sei und dies mit einer sinkenden Tendenz seit Dezember 2020. Der Verlauf der positiven Testergebnisse weise damit im Resultat einen stetigen Abwärtstrend auf, obschon im Kanton Zug seit Beginn des Jahres 2021 eine starke Zunahme der durchgeführten Tests zu erkennen sei. Auch die Hospitalisierungen aller Altersgruppen im Kanton Zug und die Auslastung der Krankenhausbetten insgesamt sowie der Intensivstationen schweizweit sanken seit Dezember 2020 stetig und es müsse somit ein

eindeutiger Verlauf der Zahlen festgestellt werden, welcher die Indikatoren für eine Lockerung und nicht für eine Verschärfung der Massnahmen begünstige.

6.1.2.2 Der Regierungsrat führte in seinem Beschluss vom 12. Februar 2021, mit welchem er die Reihentests und die Maskentragpflicht in den Schulen der Sekundarstufen I und II anordnete, aus, über die ganze Schweiz gesehen zeige die Corona-Pandemie einen rückgängigen Verlauf, der seit Mitte Januar jedoch abflache. Trotz der rückläufigen Tendenz sei die Lage aufgrund der zunehmend entdeckten Fälle der neuen Coronavirus-Varianten aus Grossbritannien und Südafrika, welche mit einer erhöhten Ansteckungsrate assoziiert würden, schwer einzuschätzen. Am 9. Februar 2021 sei erstmals die aus Brasilien stammende, noch infektiösere Variante in der Schweiz festgestellt worden. Es bestehe die Gefahr, dass sich durch die immer grössere Verbreitung dieser neuen Virenstämme das Infektionsgeschehen wieder schnell zuspitzen werde. Gemäss COVID-19 Science Task Force des Bundes verdopple sich der Prozentsatz der britischen Variante unter allen Ansteckungen zurzeit etwa alle 10 Tage. Ihr Anteil an den Neuinfektionen werde landesweit bereits auf über 20 Prozent geschätzt, wobei Hinweise bestünden, dass ihre Verbreitung in der Westschweiz noch viel höher liege. Die Kantone Genf, Wallis, Waadt, Jura und Freiburg wiesen im landesweiten Vergleich denn auch schon deutlich höhere Fallzahlen auf. Es müsse davon ausgegangen werden, dass in der Schweiz trotz der geltenden Massnahmen schon ab März die neuen Virusvarianten dominieren würden. Wie sich in Ländern zeige, in denen sich diese Virusstämme schnell verbreiteten, könne es aufgrund ihrer höheren Infektiosität sehr schnell zu einem starken Anstieg der Infektionszahlen kommen. Dies würde sich mit einer leichten Verzögerung wiederum auf die Hospitalisations- und Todeszahlen auswirken.

6.1.2.3 In seinem Beschluss vom 23. März 2021 erklärte der Regierungsrat, seit Ende Februar verschlechtere sich in der Schweiz die epidemiologische Lage zusehends. Die Zahl der Infektionen steige kontinuierlich an und es sei derzeit mit einer Verdoppelung der Ansteckungen alle drei bis vier Wochen zu rechnen. Die 14-Tages-Inzidenz sei auf über 200 pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner angestiegen, die Positivitätsrate liege über 5 Prozent und die Reproduktionszahl liege deutlich über 1. Auch in unseren Nachbarländern stiegen die Zahlen, obwohl dort die Massnahmen zum Teil deutlich strenger seien als in der Schweiz. Die neuen Virenstämme seien zudem ansteckender als die bisherigen. Gleichzeitig sei die Zahl der Impfungen noch immer zu tief, um zu verhindern, dass wieder deutlich mehr Menschen ins Spital eingeliefert werden müssten,

sollten die Zahlen erneut deutlich ansteigen. Alle Modelberechnungen der Swiss National COVID-19 Science Task Force deuteten darauf hin, dass die Zahl der Personen mit Immunität aufgrund einer Impfung oder einer durchgemachten Infektion auch über die nächsten Wochen noch immer zu tief sein werde, um diese Gefahr abzuwehren.

6.1.2.4 Die Gesundheitsdirektion führt in ihrer Vernehmlassung vom 8. September 2021 aus, die Schweiz befinde sich inzwischen in der vierten Welle und die Inzidenz im Kanton Zug sei wiederum auf einen vergleichbaren Wert gestiegen wie im April 2021. Betrachte man die laborbestätigten Fälle in den verschiedenen Altersgruppen, falle zudem auf, dass – anders als im bisherigen Verlauf der Pandemie – die jüngsten Bevölkerungsgruppen inzwischen stark betroffen seien. In der Gruppe der 10- bis 19-Jährigen würden mit Abstand die meisten Fälle verzeichnet. Etwa ein Drittel der Neuinfizierten sei keine 20 Jahre alt. Doch nicht nur bei den 10- bis 19-Jährigen, sondern auch bei den Kindern im Alter bis 9 Jahre sei ein starker Anstieg zu beobachten; während die Fallzahlen in dieser Altersgruppe bisher auf relativ niedrigem Niveau stabil gewesen seien, überstiegen sie seit Ende August jene aller Altersgruppen ab 40 Jahren deutlich. Auch die Swiss National COVID-19 Science Task Force halte in ihrem wissenschaftlichen Update vom 7. September 2021 fest, dass die Fallzahlen momentan bei den Kindern und Jugendlichen hoch seien und das Virus in dieser Altersgruppe stark zirkuliere. Zwar sei auch die Zahl der durchgeführten Tests stark gestiegen, jedoch deute eine Positivitätsrate von rund 15 Prozent (11 % bei den 10- bis 19-Jährigen, rund 13,5 % bei den 0- bis 9-Jährigen) darauf hin, dass die Dunkelziffer sehr hoch sei. Zudem beanspruchten Covid-19-Patientinnen und -Patienten zurzeit gut ein Drittel der verfügbaren Intensivbetten in Schweizer Spitälern. Ihr Anteil sei damit höher als im April 2021. Da die derzeitige epidemiologische Lage somit mindestens so kritisch sei wie im April 2021, als das Verwaltungsgericht des Kantons Zug sein Urteil V 2021 20 erlassen habe, und zudem die Infektionszahlen unter Minderjährigen heute deutlich höher lägen, führe eine erneute Prüfung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit nicht zu einem anderen Ergebnis.

6.1.2.5 Es ist unbestritten und wird vom Regierungsrat des Kantons Zug sogar bestätigt, dass die Corona-Pandemie seit Dezember 2020 einen rückgängigen Verlauf nahm. Gerade im Februar 2021, als der Regierungsrat seinen ersten Beschluss betreffend Vorschriften zum Betrieb von Schulen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie fasste, verschlechterte sich in der Schweiz die epidemiologische Lage jedoch zusehends. Die Fallzahlen stiegen bis Mitte April 2021 wieder an. Die Gefahr einer weiteren Corona-Welle mit einem damit verbundenen Anstieg der Hospitalisationen und Todesfällen bestand

insbesondere aufgrund der sich immer weiter verbreitenden neuen Virusvarianten mit ihrer höheren Infektiosität. Dass der Regierungsrat angesichts der bedrohlichen epidemiologischen Situation genau zu diesem Zeitpunkt Massnahmen an den Schulen verordnete, ist absolut verständlich. Die Voraussetzungen gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a der zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses gegoltenen Verordnung Covid-19-Verordnung besondere Lage waren im Zeitpunkt des Regierungsratsbeschlusses erfüllt. Damit erübrigt es sich auch, auf die von den Beschwerdeführern in Ziff. 2.14 ihrer Beschwerde gestellten Beweisanträge einzugehen, soweit dies nicht bereits erfolgt ist (z.B. bezüglich Virusmutationen: E. 5.4.3 und 6.3.2; bezüglich symptomlose Virenträger: E. 5.2.2 und 6.1.1). Als bei den Infektionszahlen ab Mitte April 2021 eine sinkende Tendenz festgestellt und auch bei den Hospitalisationen ein langsamer Rückgang zu beobachten war und die Todesfälle sich zu stabilisieren schienen, hob der Regierungsrat die Vorschriften betreffend Maskenpflicht in der Sekundarstufe I mit In-Kraft-Treten am 24. Mai 2021 folgerichtig auf. Dass es jedoch richtig war, an den Reihentests an den Schulen vorläufig nichts zu ändern, zeigt die Tatsache, dass die Fallzahlen ab Ende Juni 2021 wieder stark zugenommen haben.

6.1.3 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. Bei ihnen handelt es sich um einfache, schnelle, minimalinvasive und jedenfalls Kinder und Jugendlichen ab der 4. Klasse 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 bestätigt, dass mit nur ganz wenigen Ausnahmen alle Schülerinnen und Schüler während der Dauer der Massnahme die Tests absolvierten und diese offenbar nicht als Belastung empfanden. 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 vom 12. Februar 2021 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 Kindern und 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. Nimmt eine Person nicht an den Spucktests teil, erfolgt kein Ausschluss vom Unterricht. Solche Fälle sind denn auch, trotz der längere Zeit durchgeführten 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 Covid-19-Regime in der Schweiz.

6.1.4 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.

6.2 Betreffend Verhältnismässigkeit der vom Regierungsrat angeordneten Maskentragpflicht für Jugendliche an Schulen der Sekundarstufen I und II ist das Nachfolgende zu erwägen.

6.2.1 Im Urteil 2C_793/2020 vom 8. Juli 2021 beurteilte das Bundesgericht eine Maskenpflicht für Kunden in Einkaufsläden und erachtete diese als verhältnismässig. Es führte aus, dass einerseits der Grundrechtseingriff auch deshalb nicht schwer wog, weil die Kunden die Möglichkeit hatten, die Einkäufe zu umgehen, indem sie sich die Waren nach Hause liefern liessen. Andererseits gelte die Pflicht nur für die kurze Zeit des Einkaufens. Sodann sei die Maskenpflicht in einem Zeitpunkt angeordnet worden (Herbst 2020), in welchem sich ein Anstieg der Krankheitsfälle abgezeichnet habe und dieser denn auch in starkem Masse eingetreten sei. Schliesslich ging das Bundesgericht davon aus, dass das Maskentragen ein wirksames Mittel sei, um das Ansteckungsrisiko zu reduzieren. Es sei zudem ein milderes Mittel als die Schliessung der Einkaufszentren, die sonst allenfalls gedroht hätte (vgl. dort E. 5.1.3 und 5.3.4).

6.2.2 In den Urteilen BGE 148 I 89 und BGer 2C_228/2021, beide vom 23. November 2021, ging es um die in einer Verordnung festgehaltene Maskentragpflicht in den Schulen des Kantons Bern ab dem fünften Schuljahr der Primarstufe in der Zeit zwischen dem 3. Februar 2021 und dem 25. Juni 2021. Da es vorliegend um die Maskentragpflicht ab

dem ersten Schuljahr der Sekundarstufe im praktisch gleichen Zeitraum geht, ist den nachfolgend darzulegenden Erwägungen und Schlussfolgerungen des Bundesgerichts in diesen beiden erwähnten Entscheiden ohne Weiteres zu folgen, umso mehr als die im Kanton Zug von der Massnahme betroffenen jüngsten Jugendlichen immerhin mindestens zwei Jahre älter waren als diejenigen im Kanton Bern. Im Verfahren 2C_228/2021 hatten die dortigen Beschwerdeführer im Übrigen den gleichen Rechtsvertreter wie im vorliegenden Verfahren, und dieser brachte in beiden Fällen mehr oder weniger die gleichen Rügen vor.

6.2.3 Das Bundesgericht führte in den Urteilen BGE 148 I 89 und BGer 2C_228/2021 aus, vorliegend verhalte es sich insoweit etwas anders als in (dem oben zitierten, Einkaufsläden betreffenden) BGer 2C_793/2020, als die Schulkinder nicht die Wahl hätten, ob sie zur Schule gehen wollten oder nicht, sondern dazu verpflichtet seien. Sodann gelte die Pflicht, eine Gesichtsmaske zu tragen, nicht nur während einer kurzen Zeit, sondern während des ganzen Schultages, also während mehrerer Stunden. Der Eingriff sei somit von wesentlich stärkerer Intensität als die Maskenpflicht während der beschränkten Dauer des Einkaufens. Zudem sei in der Unterrichtssituation viel mehr als beim Einkaufen die zwischenmenschliche Kommunikation von Bedeutung, welche durch das Maskentragen nicht unerheblich beeinträchtigt werde. Schliesslich könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Schulbetrieb bzw. der Lernerfolg durch das Tragen von Gesichtsmasken in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, und zwar unabhängig davon, ob dadurch krankheitswertige psychologische Beeinträchtigungen aufträten.

Indessen sei bereits erwogen worden, dass die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Schädlichkeit des Maskentragens jedenfalls in physischer Hinsicht sachverhältlich nicht erstellt sei. Zudem sei die Möglichkeit eines Dispenses vom Maskentragen, insbesondere aus gesundheitlichen Gründen, in der Verordnung ausdrücklich vorgesehen. Der Umstand, dass einzelne Ärzte, wie die Beschwerdeführer behaupteten, die Ausstellung von Maskendispensen verweigern würden, änderten nichts daran, dass der Ordnungsgeber diese Möglichkeit im Sinne der Verhältnismässigkeit vorgesehen habe.

Mit Blick auf die Erforderlichkeit sei zunächst festzuhalten, dass gemessen an den Fallzahlen die Entwicklung der Pandemie im Januar und Februar 2021 nicht auf eine Verschärfung der Lage hingedeutet habe. Indessen hätten im hier massgebenden Zeitpunkt verschiedene Unsicherheiten betreffend neu auftretende Virusmutationen

bestanden. Wie der Kanton ausgeführt habe, habe sowohl das BAG als auch die Task Force zur damaligen Zeit mit einer höheren Ansteckungsrate insbesondere der neuen Variante B.1.1.7 gerechnet. Zudem sei unklar gewesen, ob die neue Virusmutation für Kinder gefährlicher sein könnte. Vor diesem Hintergrund erscheine das Ergreifen zusätzlicher Massnahmen durch den Kanton als gerechtfertigt.

Sodann sei unbestritten, dass im Januar und zu Beginn des Februars 2021 mehrere Schulen im Kanton Bern aufgrund der epidemiologischen Lage bzw. wegen der vom Bund beschlossenen Verschärfung der Quarantäne-Vorschriften geschlossen worden seien. Angesichts dessen habe Anlass bestanden, dies wenn möglich in Zukunft zu vermeiden. Der Kanton weise in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung sozialer Interaktionen zwischen den Kindern untereinander bzw. zwischen den Kindern und den Lehrpersonen sowie auf die mit Fernunterricht verbundenen Herausforderungen hinsichtlich Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit hin. Vor diesem Hintergrund und im Lichte des verfassungsmässigen Anspruchs auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) bestehe ein hohes öffentliches Interesse daran, dass der Unterricht nach Möglichkeit als Präsenzunterricht stattfinde.

Schliesslich sei mit Bezug auf die Erforderlichkeit zu berücksichtigen, dass die Maskenpflicht auch dem Schutz Dritter diene, namentlich der Lehrkräfte, unter denen sich auch Risikopersonen befinden könnten.

Der Kanton habe nachvollziehbar begründet, weshalb er angesichts der damaligen Situation mit den erfolgten Schulschliessungen und dem Auftreten neuer Virusmutationen die Maskenpflicht angeordnet habe. Angesichts der im Januar und anfangs Februar bestehenden Unsicherheiten über die Gefährlichkeit der neuen Virusvarianten und mit Blick auf das Ermessen, das den Behörden zukomme, sei die Massnahme gerechtfertigt und verhältnismässig gewesen. Dadurch habe sowohl dem öffentlichen Interesse am Schutz der Gesundheit als auch den Interessen der Kinder an der Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts Rechnung getragen werden können. Es könne sich nämlich rechtfertigen, bei einer unbekanntem Situation vorerst einschneidendere Massnahmen anzuordnen, um zu verhindern, dass sich eine unkontrollierte Situation entwickle, die in der Folge mit noch gravierenderen Einschränkungen behoben werden müsste. Daher könne auch eine potenziell überschüssende Massnahme in solchen Situationen kurzfristig zulässig sein; sie müsste jedoch umso dringender regelmässig auf ihre Berechtigung hin überprüft werden (Art. 40 Abs. 3 EpG; vgl. auch BGer 2C_228/2021 vom 23. November

2021 E. 4.5–4.8; 2C_183/2021 vom 23. November 2021 5.3–5.6; 2C_308/2021 vom 3. September 2021 E. 6.6.1; 2C_290/2021 vom 3. September 2021 E. 5.5.1; 2C_941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.7; jeweils zur Publikation vorgesehen), und zwar in umso kürzeren Abständen, je gravierender die Massnahme sei. Es wäre ein unzulässiger Rückschaufehler, die angefochtene Bestimmung bereits deswegen als rechtswidrig zu bezeichnen, weil in der Folge die befürchteten Entwicklungen nicht eingetreten seien.

6.2.4 Aufgrund dieser Überlegungen bejahte das Bundesgericht die Verhältnismässigkeit der Maskentragpflicht in den Schulen des Kantons Bern ab dem fünften Schuljahr der Primarstufe im Frühjahr 2021. Für das Bundesgericht erwiesen sich die in den Verfahren 2C_228/2021 und 2C_183/2021 eingereichten Beschwerden als unbegründet, weshalb sie abzuweisen waren, soweit darauf einzutreten war. Gleiches muss ohne Weiteres auch im vorliegenden Verfahren für vom Regierungsrat des Kantons Zug angeordnete Maskentragpflicht für Jugendliche an Schulen der Sekundarstufen I und II gelten.

7. Zusammengefasst ergibt sich, dass der Eingriff in die Grundrechte der Kinder der Beschwerdeführer auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Insofern erweisen sich die Grundrechtseingriffe als rechtmässig. Die Beschwerde ist unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

8. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer die Verfahrenskosten von Fr. 4'000.– zu tragen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. 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, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 4'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
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 (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 16. Dezember 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am