



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

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

U R T E I L vom 20. Dezember 2021 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

**Vorsitzender der verwaltungsrechtlichen Kammer des Verwaltungsgerichts des
Kantons Zug**

Beschwerdegegner

betreffend

Unentgeltliche Rechtspflege

V 2021 89

A. Am 4. August 2021 reichte A. _____ beim Amt für Gesundheit des Kantons Zug ein Gesuch um Ausstellung eines Maskendispenses durch den Kantonsarzt ein. Eventualiter beantragte er, dass er von der Maskentragpflicht zu befreien sei und subeventualiter, dass festzustellen sei, es lägen besondere Gründe vor, dass er keine Maske tragen könne. Medizinische Gründe, die ihm das Tragen einer Gesichtsmaske verunmöglichen, machte A. _____ dabei nicht geltend. Vielmehr sei er der Ansicht, dass die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske seine persönliche Freiheit verletze. Als vom Coronavirus genesene und einmal geimpfte Person gehe von ihm keine öffentliche Gefahr mehr aus, auch wenn er keine Maske trage. Die Auferlegung einer Maskenpflicht für Personen, die genesen oder geimpft seien, sei nicht notwendig und nicht verhältnismässig. Die Gleichbehandlung dieser Personen mit ungeimpften Personen sowie mit Personen, die doppelt geimpft seien, verletze ausserdem Art. 8 BV.

Am 24. August 2021 wurde A. _____s Eingabe an den Rechtsdienst der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug weitergeleitet. Am 27. August 2021 entschied die Gesundheitsdirektion, dass auf die Gesuche um Ausstellung eines Maskendispenses sowie um Befreiung von der Maskenpflicht nicht eingetreten werde. Das Gesuch um Feststellung, A. _____ könne aus besonderen Gründen keine Gesichtsmaske tragen, wies die Gesundheitsdirektion ab. Ausserdem beurteilte die Gesundheitsdirektion sämtliche Begehren von A. _____ als offensichtlich aussichtslos und wies sein Gesuch um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege deshalb ab. Gegen diesen Entscheid reichte A. _____ am 31. August 2021 Beschwerde beim Regierungsrat ein und stellte ein Gesuch um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege. Mit Zwischenentscheid vom 7. Oktober 2021 wies die Sicherheitsdirektion das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ab.

Gegen den Zwischenentscheid der Sicherheitsdirektion reichte A. _____ am 13. Oktober 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und beantragte:

- Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei dem Beschwerdeführer die UP und Verbeiständung zu gewähren.
- Dem Beschwerdeführer sei sodann die UP und Verbeiständung für das vorliegende Verfahren zu gewähren.
- Alle Kostenfolgen zulasten der Vorinstanz. Eventualiter sei im Falle des Unterliegens auf Kostenfolge zu verzichten. Subeventualiter sei die Gerichtskasse im Sinne einer Vollstreckungsmassnahme anzuweisen, den Beschwerdeführer erst zu betreiben, wenn er trotz Leistungsfähigkeit die Summe nicht bezahlt.

- Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sei die Vorinstanz in Anwendung des Beschleunigungsgebotes anzuweisen, die Beschwerde weiter zu bearbeiten.

Das Beschwerdeverfahren wurde unter der Dossiernummer V 2021 81 eröffnet.

Mit Verfügung vom 20. Oktober 2021 wies der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer des Verwaltungsgerichts das Gesuch von A. _____ um unentgeltliche Rechtspflege für das verwaltungsgerichtliche Verfahren infolge Aussichtslosigkeit ab. Weiter setzte er ihm eine Frist zur Bezahlung eines Kostenvorschusses von Fr. 1'200.–.

B. Gegen die Verfügung vom 20. Oktober 2021 erhob A. _____ (fortan: Beschwerdeführer) am 25. Oktober 2021 (Datum des Poststempels) Beschwerde bei der verwaltungsrechtlichen Kammer des Verwaltungsgerichts. Darin führte er aus, er verstehe diesen Entscheid nicht. Er "beantrage die vorinstanzlichen Anträge". Für das Hauptverfahren beantrage er gestützt auf § 42 VRG was folgt:

- "- Es sei in Anwendung von Art. 2 Abs. 3 lit. b UNO-PAKT II festzustellen, dass der Beschwerdeführer im vorliegenden Einzelfall durch die Maskentragpflicht in seiner persönlichen Freiheit gemäss Art. 9 UNO-PAKT II durch die Schweiz verletzt wird.
- Sodann ist festzustellen, dass die Schweiz mit der Maskentragpflicht Art. 12 UNO-PAKT II verletzt.
- Sodann ist weiter festzustellen, dass die Schweiz mit der Maskentragpflicht beim Einzelfall des Beschwerdeführers Art. 17 UNO-PAKT II verletzt.
- Sodann ist festzustellen, dass die Maskentragpflicht beim Beschwerdeführer seine Grundrechte und seine persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV verletzt,
- Die ob stehenden Anträge seien in Anwendung von Art. 2 Abs. 3 lit. b UNO-PAKT II festzustellen. Eventualiter sei die Feststellung nach VRG Zug zu erfolgen. Subeventualiter sei die Feststellung nach Art. 25 VWVG zu erfolgen. Subsubeventualiter sei die Feststellung nach Art. 88 ZPO zu erfolgen."

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 9 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. § 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11) obliegt die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und des unentgeltlichen Rechtsbeistandes dem Präsidenten bzw. dem

Vorsitzenden derjenigen Kammer, welcher das jeweilige Geschäft zugewiesen ist. Gegen die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege oder des unentgeltlichen Rechtsbeistandes kann gemäss § 9 Abs. 3 GO VG innert 30 Tagen Beschwerde an das Verwaltungsgericht geführt werden; der Entscheid liegt bei der in der Hauptsache zuständigen Kammer.

Vorliegend ist eine Verfügung des Vorsitzenden der verwaltungsrechtlichen Kammer vom 20. Oktober 2021 angefochten. Darin wurde das Gesuch des Beschwerdeführers um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege abgewiesen. Die verwaltungsrechtliche Kammer des Verwaltungsgerichts ist somit für die Beurteilung dieser Beschwerde mit Bezug auf die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege zuständig, wobei gemäss Urteil des Bundesgerichts vom 19. März 2008 der Kammervorsitzende für dieses Verfahren in den Ausstand zu treten hat und durch ein anderes Mitglied des Verwaltungsgerichts zu ersetzen ist (BGer 5A_84/2008 vom 19. März 2008 E. 3.2.2). Der Gerichtspräsident befindet sich in diesem Verfahren demzufolge im Ausstand. Die Beschwerde erfolgte rechtzeitig und entspricht auch den übrigen formellen Anforderungen, sodass sie zu prüfen ist. Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 GO VG.

2. Gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Dementsprechend sieht auch § 27 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) vor, dass die entscheidende Behörde einer Partei, wenn ihr die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, die unentgeltliche Rechtspflege bewilligen kann.

3. Damit ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bejaht werden kann, müssen somit zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Mittellosigkeit und fehlende Aussichtslosigkeit.

3.1 Die Mittellosigkeit des Beschwerdeführers ist wohl unbestritten. So stellte der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer in seiner Verfügung vom 20. Oktober 2021 fest, dass die Mittellosigkeit aufgrund der eingereichten Unterlagen als gegeben betrachtet werden müsse. Demzufolge ist die Bedürftigkeit zu bejahen.

3.2 Umstritten und zu prüfen bleibt die Frage der Aussichtslosigkeit des vom Beschwerdeführer mit Eingabe vom 13. Oktober 2021 eingeleiteten Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens.

3.2.1 Der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer hatte im angefochtenen Entscheid den Antrag auf unentgeltliche Rechtspflege wegen Aussichtslosigkeit der erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.

3.2.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind als aussichtslos Begehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde. Eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie – zumindest vorläufig – nichts kostet. Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich aufgrund einer vorläufigen und summarischen Prüfung der Prozessaussichten, wobei die Verhältnisse im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs massgebend sind (BGE 142 III 138 E 5.1 mit Hinweisen).

3.2.3 Im einlässlich begründeten Entscheid erwog der Kammervorsitzende, in Art. 5 Abs. 1 lit. a und b (mit Bezug auf den öffentlichen Verkehr) bzw. Art. 6 Abs. 2 (mit Bezug auf öffentlich zugängliche Bereiche von Einrichtungen und Betrieben) der Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) sei abschliessend geregelt, welche Personen (in welchen Situationen) von der Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske ausgenommen seien. Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b bzw. Art. 6 Abs. 2 lit. b Covid-19-Verordnung besondere Lage seien Personen, die nachweisen könnten, dass sie aus besonderen Gründen, insbesondere medizinischen, keine Gesichtsmasken tragen könnten, von der Pflicht zum Tragen von Gesichtsmasken ausgenommen, wobei für den Nachweis medizinischer Gründe ein Attest einer Fachperson erforderlich sei, die nach dem Medizinalberufegesetz vom 23. Juni 2006 oder dem Psychologieberufegesetz vom 18. März 2011 zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung befugt sei; sonst seien nur Personen mit physischen Beeinträchtigungen, welche das Tragen einer Gesichtsmaske verunmöglichten bzw. erschwerten und mithin einen (anderen)

besonderen Grund im Sinne der Norm darstellten (die Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage führen als Beispiel die fehlende oder stark eingeschränkte Motorik der Arme oder des Oberkörpers an), von der Maskentragpflicht ausgenommen. Es sei unbestritten, dass der Beschwerdeführer keinen medizinischen Grund nachweisen könne, der ihm das Tragen einer Gesichtsmaske verunmögliche; darüber hinaus werde nicht geltend gemacht, es liege ein anderer besonderer Grund im Sinne der Covid-19-Verordnung besondere Lage vor, und ein solcher sei auch nicht ersichtlich. Die übrigen Ausnahmetatbestände gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a bzw. Art. 6 Abs. 2 lit. a und c–g Covid-19-Verordnung besondere Lage, die ein Alter unter 12 Jahren oder einen spezifischen Lebenssachverhalt bedingten, seien vorliegend nicht einschlägig. Die Covid-19-Verordnung besondere Lage schreibe den Behörden keine Kompetenz zur Ausstellung einer Maskendispens zu, womit gegenteiliges behördliches Handeln, ob nun in Form einer Feststellungsverfügung oder anders, ohne gesetzliche Grundlage erfolgen würde, was dem Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 BV widerspräche. Somit spreche nichts dafür, dass das Begehren auf Erlass einer Feststellungsverfügung mit dem Inhalt, dass der Beschwerdeführer wegen besonderer Gründe keine Gesichtsmasken tragen könne resp. nicht an die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske gebunden sei, von der Sicherheitsdirektion zu Unrecht als offensichtlich aussichtslos beurteilt worden sei. Zusammengefasst seien die Chancen auf eine Gutheissung der Beschwerde so gering, dass die Beschwerde als aussichtslos im Sinne von § 27 VRG bezeichnet werden müsse, womit auch im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bestehe.

3.2.4 Die Ausführungen des Beschwerdeführers in seiner Beschwerde gegen den Entscheid des Vorsitzenden der verwaltungsrechtlichen Kammer sind nicht immer leicht nachvollziehbar. Der Beschwerdeführer "beantragt die vorinstanzlichen Anträge". Damit kann er eigentlich nur gemeint haben, dass er an seinem Gesuch um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege, wie er es schon in seiner Beschwerde an den Regierungsrat vom 31. August 2021 gestellt hat, festhält. Ausschliesslich um diese Frage geht es denn auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren, in welchem nur zu entscheiden ist, ob der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer am 20. Oktober 2021 zu Recht festgestellt hat, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als aussichtslos bezeichnet werden muss, nachdem das Gleiche bereits die Sicherheitsdirektion mit Entscheid vom 7. Oktober 2021 bezüglich der beim Regierungsrat eingereichten Verwaltungsbeschwerde gemacht hatte. Mit dieser Frage befasst sich die vorliegende Beschwerde jedoch in keiner Weise. Der Beschwerdeführer wiederholt im Wesentlichen einzig seine bereits im

regierungsrätlichen Verfahren vorgebrachten Argumente, wobei er sich offenbar neu zusätzlich auch auf Bestimmungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) betreffend die Bewegungs- und Wohnsitzfreiheit, den Schutz vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben, die Familie, die Wohnung und den Schriftverkehr, den Schutz vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen der Ehre und des Rufes beruft. Dabei stellt er ausdrücklich Anträge für das Hauptverfahren. In einem Verfahren, in welchem es wie vorliegend einzig um die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege geht, lässt die summarische Prüfung der Frage der Aussichtslosigkeit jedoch keinen Platz für eine materielle Beurteilung der Sach- und Rechtslage bzw. für ein Urteil in der Hauptsache. Den vorangehend (E. 3.2.3) dargelegten Erwägungen des Vorsitzenden der verwaltungsrechtlichen Kammer in seiner Verfügung vom 20. Oktober 2021, wonach die Beschwerde gegen den Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 7. Oktober 2021 aussichtslos ist, stimmt das Gericht vollumfänglich zu. Der Beschwerdeführer vermag nichts vorzubringen, was das Gericht zu einer Änderung dieser Ansicht führen würde. Daher erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Es gibt keinen Rechtsanspruch darauf, in aussichtslosen Fällen unentgeltlich prozessieren zu können.

3.2.5 Der Beschwerdeführer beruft sich auf Art. 2 Abs. 3 lit. b UNO-Pakt II, wonach jeder Vertragsstaat dafür Sorge zu tragen hat, dass jeder, der eine Beschwerde wegen Verletzung von seinen im UNO-Pakt II anerkannten Rechten oder Freiheiten erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann. Er leitet daraus ab, dass damit eine völkerrechtliche Grundlage für das Feststellungsverfahren bestehe und die Aussage in der Verfügung vom 20. Oktober 2021, dass die Covid-19-Verordnung besondere Lage den Behörden keine Kompetenz zur Ausstellung einer Maskendispens zuschreibe, womit gegenteiliges behördliches Handeln, ob nun in Form einer Feststellungsverfügung oder anders, ohne gesetzliche Grundlage erfolgen würde, was dem Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 BV widerspräche, falsch sei. Diesbezüglich ist der Beschwerdeführer jedoch darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob die Behörden bezüglich Maskendispens tatsächlich eine Feststellungskompetenz haben oder nicht, eben gerade eine der Fragen im Hauptverfahren ist. Auf Letzteres kann aber nur eingetreten werden, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, was gemäss dem vorliegenden Urteil nur der Fall sein wird, wenn der Beschwerdeführer den von ihm zu verlangenden Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt sowie wenn die daraufhin zu

beurteilende Beschwerde gegen den Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 7. Oktober 2021 betreffend Nichtgewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gutgeheissen würde. Daran ändert auch die vom Beschwerdeführer angerufene Bestimmung des UNO-Pakts II nichts. Im vorliegenden Verfahren geht es nur um die Frage, ob die Sicherheitsdirektion dem Beschwerdeführer zu Recht die unentgeltliche Rechtspflege verweigert hat oder nicht. Bezüglich dieser Frage konnte der Beschwerdeführer immerhin an das Gericht gelangen bzw. das Gericht ist auf die entsprechende Beschwerde eingetreten.

4. Auf die Erhebung von Kosten für diesen Entscheid wird umständehalber verzichtet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde gegen die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführer hat dem Gericht bis spätestens **10 Tage nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils** einen Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– zu bezahlen, ansonsten das Verfahren V 2021 81 vom Geschäftsverzeichnis des Verwaltungsgerichts abgeschrieben wird.
3. Es werden keine Kosten erhoben.
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 Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung und Einzahlungsschein für den Kostenvorschuss), an den Beschwerdegegner, an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug sowie im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 20. Dezember 2021

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am