

Einfache Anfrage Chandiramani Rapperswil-Jona vom 5. November 2020

Schutzmaskentragpflicht für Schülerinnen und Schüler

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. Dezember 2020

Christopher Chandiramani-Rapperswil-Jona erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 5. November 2020, ob die Maskentragpflicht in Schulen mit den Grundrechten gemäss Bundesverfassung vereinbar ist, nach der Haftung für allfällige Schäden infolge des angeordneten Maskentragens, nach Beratern der Regierung in Bezug auf Covid-19 und ob vom Bund bereits ein Wirkungsbericht in Bezug auf die verschiedenen angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vorliegt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Am 28. Oktober 2020 hat der Bundesrat zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie verschärfte Massnahmen gegenüber Personen und Einrichtungen, insbesondere auch gegenüber Bildungseinrichtungen der Sekundarstufe II bzw. deren Angehörigen, beschlossen (Änderungen zur Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie vom 28. Oktober 2020¹ [SR 818.101.26; nachfolgend Covid-19-Verordnung b.L.]). Die Schulen der Sekundarstufe II – also die Mittel- und die Berufsfachschulen – betreffend ordnete er insbesondere eine generelle Maskentragpflicht an. Soweit die Einfache Anfrage auch die Schulen der Sekundarstufe II betrifft, ist auf die Erwägungen des Bundesrates zur Anordnung der Maskentragpflicht auf der Sekundarstufe II zu verweisen.

Zeitgleich hat das Kantonsarztamt dem Bildungsrat empfohlen, auch auf der Oberstufe der Volksschule eine Maskentragpflicht einzuführen. Der Präsident des Bildungsrates hat diese am 29. Oktober 2020 mit Wirkung ab dem 2. November 2020 in Absprache mit dem Vorsteher des Gesundheitsdepartementes und den schulischen Anspruchsgruppen angeordnet. Dies insbesondere mit der Begründung, dass damit die Anzahl Personen in Quarantäne vermindert werden kann, was mit Blick auf die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs dringend nötig ist. Die Maskentragpflicht betrifft die Verkehrsflächen in Innenräumen, aber auch den Unterricht. Ausgenommen von der Maskentragpflicht sind Personen, die nachweisen können, dass sie aus medizinischen oder behinderungsspezifischen Gründen keine Gesichtsmaske tragen können. Weiter müssen in den Aussenbereichen des Schulareals – etwa in Pausen – keine Masken getragen werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Nach Art. 11 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Die Bedeutung und die Tragweite dieses Grundrechts sind in Lehre und Rechtsprechung nicht in allen Teilen geklärt. Im Wesentlichen verlangt dieses Grundrecht, dass die rechtsanwendenden Instanzen bei der Anwendung von Gesetzen den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern Rechnung zu tragen haben. Der Schutzanspruch verlangt, dass eine Verletzung der physischen und psychischen Integrität verhindert wird. Dem Integritätsschutz ist insbesondere bei Ausübung von behördlichem Ermessen und bei der Güterabwägung Rechnung zu tragen.

¹ AS 2020, 4503.

Es ist unbestritten, dass das Maskentragen über eine längere Zeit unangenehm ist. Hingegen besteht nach heutigem Wissensstand ohne einschlägige Vorerkrankung kein gesundheitliches Risiko beim Tragen einer Maske, auch nicht für Jugendliche im Oberstufenalter.² Entsprechend ist nicht ersichtlich, inwiefern Art. 11 BV der Maskentragpflicht auf der Oberstufe entgegenstehen könnte. Dies umso mehr, als während Pausen im Freien die Maskentragpflicht nicht gilt und sich die Schülerinnen und Schüler somit in regelmässigen Abständen von der Maske «erholen» können.

2. Ausgenommen von der Maskentragpflicht in der Oberstufe sind – entsprechend den Vorgaben des Bundes in anderen Lebensbereichen (vgl. z.B. Art. 3a Abs. 2 und Art. 3b Abs. 2 der Covid-19-Verordnung b.L. und für die Schulen der Sekundarstufe II Art. 6d Abs. 2 der Covid-19-Verordnung b.L.) – Personen, die nachweisen können, dass sie aus medizinischen oder behinderungsspezifischen Gründen keine Gesichtsmaske tragen können. Die Schulen sind verpflichtet, im Schutzkonzept Massnahmen vorzusehen für den Fall, dass von der Maskentragpflicht ausgenommene Personen anwesend sind. Dabei muss entweder der erforderliche Abstand eingehalten werden können oder es müssen andere wirksame Schutzmassnahmen, wie z.B. das Anbringen geeigneter Abschränkungen, ergriffen werden. Nicht zulässig ist es, Personen von der Schule wegzuweisen, die den entsprechenden Nachweis eines medizinischen oder behinderungsspezifischen Grundes erbringen können.
3. Nach Art. 181 des Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) wird bestraft, wer jemanden durch Gewalt, Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden. Nach Art. 14 StGB verhält sich rechtmässig, wer handelt, wie es das Recht gebietet oder erlaubt. Nachdem sich die Maskentragpflicht zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie auf entsprechende Rechtsgrundlagen abstützt, liegt von vornherein keine strafbare Nötigung oder Drohung vor.
4. Nach Art. 36 BV können Grundrechte unter folgenden Voraussetzungen eingeschränkt werden:
 - Notwendigkeit einer rechtssatzmässigen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im formellen Gesetz vorgesehen sein müssen (Abs. 1 Satz 1 und 2);
 - Rechtfertigung durch öffentliches Interesse oder durch Schutz von Grundrechten Dritter (Abs. 2). Weil keine Vorrangstellung einzelner Grundrechte besteht, haben Gesetzgeber und rechtsanwendende Behörden bei Grundrechtskollisionen eine Interessen- bzw. Rechtsgüterabwägung vorzunehmen;
 - Vorhandensein von Verhältnismässigkeit (Abs. 3). Demnach muss die Einschränkung geeignet sein, dass im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Sie muss zudem erforderlich sein bzw. hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme ausreicht, um den angestrebten Erfolg herbeizuführen. Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen und er muss dem Einzelnen zumutbar sein;
 - Unantastbarkeit des Kerngehalts (Abs. 4). Der Kerngehalt umfasst jenen sachlichen Schutzbereich eines Grundrechts, der absoluten Schutz vor Verletzung vermittelt und deshalb unter keinen Umständen eingeschränkt werden darf. Der Kerngehalt ist für jedes Grundrecht gesondert zu ermitteln. Eine allgemeine Kerngehaltsdogmatik besteht nicht und das Bundesgericht hat nur sehr punktuell Gelegenheit, zu Kerngehaltsfragen Stellung zu nehmen.

Weil aufgrund der Fragestellung nicht ersichtlich ist, welche Grundrechte durch Notrecht ausser Kraft gesetzt worden wären, wie es in der Einfachen Anfrage geltend gemacht wird, ist eine konkretere Beantwortung der Frage nicht möglich.

² Siehe dazu z.B. das Merkblatt des Universitäts-Kinderspitals Zürich unter https://www.kispi.uzh.ch/de/corona/Documents/Maskenempfehlung_Kinder_Coronavirus_Kinderspital.pdf

5. Das Bildungsdepartement empfiehlt den Schulträgern in Übereinstimmung mit den Verlautbarungen des Bundesamtes für Gesundheit, Räumlichkeiten regelmässig und ausgiebig zu lüften. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass das dauernde Offenlassens des Fensters während des Unterrichts nicht sinnvoll ist. Zum richtigen Lüften von Klassenzimmern kann auf das Video des Bundesamtes für Gesundheit³ verwiesen werden.
6. Die Maskentragpflicht ist eine von verschiedenen Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Sie ist entsprechend nicht alleine massgebend dafür, wie stark die Infektionszahlen zu- oder abnehmen. In Abwägung des öffentlichen Interesses der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und der betroffenen privaten Interessen – etwa den Eingriff in die persönliche Freiheit – erachtet die Regierung die Maskentragpflicht ohne Weiteres als verhältnismässig.
7. Eine allfällige Haftung bzw. Verantwortlichkeit von Behörden und Angestellten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften ergibt sich auch in Zusammenhang mit Fragestellungen rund um Covid-19 aus dem Gesetz über die Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden und öffentlichen Angestellten (Verantwortlichkeitsgesetz [sGS 161.1; abgekürzt VG]). Nach Art. 1 VG haftet der Staat für den Schaden, den seine Behörden und Angestellten in Ausübung dienstlicher Verrichtungen Dritten widerrechtlich zufügen. Ob und in welcher Höhe effektiv Haftungsansprüche bestehen, richtet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls bei Eintritt eines Schadens.
8. Die Regierung wird von mehreren internen und externen Expertinnen und Experten beraten. Dazu gehören Personen aus der Infektiologie und Spitalhygiene des Kantonsspitals St.Gallen, Vertreterinnen bzw. Vertreter der kantonalen Ethikkommission, der Kinderinfektiologie, der Kinderärztinnen und Kinderärzte, der kantonalen Ärztesgesellschaft, der Laboratorien, des Kantonalen Führungsstabs, des Kantonsarztamtes, des Amtes für Gesundheitsvorsorge, der Kantonsapotheker, des Amtes für Soziales und der Spitäler. Zudem werden Massnahmen auch unter den Kantonsregierungen, den Kantonsärztinnen und Kantonsärzten und dem Bundesamt für Gesundheit besprochen. Die Informationen diverser Kompetenzzentren, wie z.B. der Science Task Force des Bundes, der ETH oder des Robert Koch-Instituts und die aktuelle Literatur fliessen in die Beratungen und Diskussionen mit ein.
9. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und das Staatssekretariat für Wirtschaft haben im Juli 2020 einen Bericht zur Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus verfasst.⁴ In diesem Bericht steht in Bezug auf das Maskentragen:

«Bezüglich des spezifischen Nutzens von Masken zeigt ein in «Nature Medicine» – ein zum renommierten «Nature»-Journal gehörendes Spezialjournal – erschienener Artikel (Leung et al., 2020), dass zumindest chirurgische Masken die Verbreitung von Coronaviren via Tröpfchen und Aerosole in der Umgebung substanziell reduzieren können. Aus der Influenzaliteratur (OECD, 2020; Liang et al., 2020) sind ähnliche Resultate bekannt. Aufgrund der Unklarheit darüber, inwiefern Erkenntnisse aus der Influenzaliteratur auf die momentane Corona-Pandemie angewandt werden können, sind diese Resultate allerdings mit der gebührenden Vorsicht zu interpretieren. Obwohl Masken erwartungsgemäss also die Verbreitung von Coronaviren reduzieren, zeigt der Artikel von Bae et al. (2020), dass weder chirurgische Masken noch Baumwollmasken die Ansammlung von Coronaviren auf der äusseren

³ Abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=QdOw0sX35-g&feature=youtu.be>.

⁴ Abrufbar unter https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/wp_15_wirksamkeit_nicht_pharma_massnahmen_covid19.html.

Oberfläche von Masken verhindern können. Bezüglich der Wirksamkeit des Tragens von Masken durch gesunde Personen zur Vermeidung einer Ansteckung sind uns im Kontext von SARS-CoV-2 keine Studien bekannt (S20)».

Ob und wann ein weiterer Bericht erscheinen wird, ist nicht bekannt.