Entscheidbesprechungen
Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht/Droit constitutionnel

1.4. Grundrechte/Droits fondamentaux

1.4.6. Versammlungs- und Vereinsfreiheit/Liberté de réunion et d'association

BGer 2C_290/2021 und 2C_308/2021: Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit während der Coronaepidemie

Bundesgericht, II. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteile 2C_290/2021 und 2C_308/2021 vom 3. September 2021 (zur Publikation vorgesehen), BGer 2C_290/2021: A. *gegen* Regierungsrat des Kantons Uri, Aufhebung Art. 2 des kantonalen COVID-19-Reglements; BGer 2C_308/2021: A. et al. *gegen* Regierungsrat des Kantons Bern, Verordnung [des Regierungsrats des Kantons Bern] vom 4.11.2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Änderung vom 19.3.2021 betreffend Verlängerung Art. 6a Beschränkung der Anzahl Teilnehmenden an politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen).



Benjamin Märkli*



David Rechsteiner**

Zur Bekämpfung des Coronavirus haben der Kanton Bern und der Kanton Uri zeitweise Kundgebungen eingeschränkt, indem sie die Anzahl Teilnehmende auf 15 bzw. 300 beschränkt haben. Die Beschränkung auf 15 Personen im Kanton Bern hat das Bundesgericht als nicht notwendig beurteilt, da bei einer derart kleinen Personenanzahl Auflagen ein geeignetes milderes Mittel waren. Weiter kommt die Beschränkung einem Kundgebungsverbot gleich, was angesichts der epidemiologischen Lage nicht gerechtfertigt war. Demgegenüber trägt die Begrenzung auf 300 Personen des Kantons Uri der Appell- und Aussenwirkung von Kundgebungen angemessen Rechnung. Zudem werden bei grösseren Menschenmengen Auflagen nicht immer eingehalten und sind deshalb kein geeignetes milderes Mittel. Und schliesslich trägt die Urner Regelung anders als die Berner Regelung der besonderen grund- und staatsrechtlichen Bedeutung von Kundgebungen Rechnung, indem sie diese gegenüber den übrigen Veranstaltungen privilegiert.

I. Ausgangslage und Verfahrensgeschichte

Zur Bekämpfung der grassierenden Coronapandemie bzw. -epidemie griff der Staat zu verschiedenen Mitteln; ein immer wieder eingesetztes waren Verbote oder Beschränkungen von Personengruppen. Die hier zu besprechenden Urteile betreffen kantonale Verbote von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen (im Klartext also: Demonstrationen) vom Frühjahr 2021: Der Kanton Bern hatte derartige Veranstaltungen mit mehr als 15 Personen, der Kanton Uri solche mit mehr als 300 Personen verboten. Die Verbote standen jedoch nicht allein, sondern sind im Kontext der Regelungen des Bundes zu sehen.

Der Bund hat am 16. März 2020 mit einer Änderung der damals geltenden Covid-19-Verordnung 2 ein Verbot aller Veranstaltungen erlassen.[1] Dieses Verbot wurde zunächst verlängert, anschliessend schrittweise gelockert. Mit dem Erlass der (alten) Covid-19-Verordnung besondere Lage am 19. Juni 2020 wurde das Verbot auf Veranstaltungen mit über 1000 Personen beschränkt. Gleichzeitig wurden politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen vom Verbot ausgenommen.[2] Die zulässige Anzahl Personen an Veranstaltungen wurde seither mehrfach geändert, zwischenzeitlich waren Veranstaltungen sogar wieder verboten,[3] die Ausnahme für Kundgebungen blieb jedoch bestehen[4] und wurde am 23. Juni 2021 in die totalrevidierte neue Covid-19-Verordnung besondere Lage übernommen.[5]

* Benjamin Märkli, Dr. iur., Gerichtsschreiber am Bundesverwaltungsgericht und Lehrbeauftragter für Bundesstaatsrecht an der Universität St. Gallen. Der Autor vertritt in diesem Beitrag ausschliesslich seine persönliche Meinung.

** David Rechsteiner, Rechtsanwalt, Dr. iur. HSG, Leiter Gesetzgebungsdienst, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich und Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen. Der Autor vertritt in diesem Beitrag ausschliesslich seine persönliche Meinung.

1 Art. 6 Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2), i.d.F. vom 16. März 2020, in Kraft seit 17. März 2020 (AS 2020 783).

2 Art. 6 Abs. 4 Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; nachfolgend: aCV-BL [inoffizielle Abkürzung]; AS 2020 2213).

3 Art. 6 Abs. 1 aCV-BL, i.d.F. vom 11. Dezember 2020, in Kraft vom 12. Dezember 2020 bis zum 18. April 2021 (AS 2020 5377, AS 2021 213).

4 Art. 6c Abs. 2 aCV-BL, i.d.F. vom 28. Oktober 2020, in Kraft vom 29. Oktober 2020 bis zum 25. Juni 2021 (AS 2020 4503).

5 Art. 19 Abs. 2 und 3 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).

Mit dem Ende der ausserordentlichen Lage und dem Erlass der (alten) Covid-19-Verordnung besondere Lage haben die Kantone eine grössere Verantwortung für die Bekämpfung der Coronaepidemie übernommen. Sie haben in der Folge diverse eigene Massnahmen erlassen,[6] darunter auch Verschärfungen bezüglich der zulässigen Veranstaltungen im Allgemeinen. So hat beispielsweise der Kanton Bern am 23. Oktober 2020 beschlossen, Veranstaltungen mit über 15 Zuschauerinnen und Zuschauern oder Besucherinnen und Besuchern zu verbieten,[7] während von Bundesrechts wegen bis zum 28. Oktober 2020 sogar Veranstaltungen mit über 1000 Personen bewilligt werden konnten[8] und ab dem 29. Oktober 2020 Veranstaltungen bis 50 Personen zulässig waren.[9]

Im Frühjahr 2021 waren Veranstaltungen von Bundesrechts wegen wieder verboten, wobei Kundgebungen unabhängig von der Zahl der Teilnehmenden weiterhin vom Verbot ausgenommen waren.[10] Der Kanton Bern hat am 25. Februar 2021 jedoch beschlossen, Kundgebungen mit mehr als 15 Personen zu verbieten:

> **Art. 6a Covid-19 V/BE Politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen**
>
> [1] In Abweichung von Artikel 6*c* Absatz 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage sind politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 15 Personen verboten.[11]

Der Kanton Uri beschloss am 26. März 2021 ebenfalls eine Begrenzung der zulässigen Anzahl an Teilnehmenden von Kundgebungen. Allerdings verbot er lediglich Kundgebungen mit mehr als 300 Personen:

> **Artikel 2 Reglement/UR Besondere Bestimmung für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen**
>
> In Abweichung von Artikel 6*c* Absatz 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage sind politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 300 Personen verboten.[12]

Die Urner Regelung wurde am 6. April, jene des Kantons Bern am 12. April 2021 beim Bundesgericht angefochten. Das Bundesgericht hat beide Fälle am 3. September 2021 in Fünferbesetzung öffentlich beraten. Die schriftlichen Begründungen wurden Ende November veröffentlicht. Beide Urteile sind zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen. Da die Urteile weitgehend vergleichbar sind, das Gericht jedoch zu unterschiedlichen Resultaten gelangt, drängt sich eine gemeinsame Besprechung und Gegenüberstellung auf.[13]

II. Aus den Erwägungen

Da vorliegend in beiden Fällen eine abstrakte Normenkontrolle angestrebt war, war die direkte Beschwerde ans Bundesgericht nur zulässig, weil innerkantonal kein Verfahren der Erlassanfechtung gegeben war. Ebenfalls stellte sich in beiden Fällen die Frage nach dem aktuellen Rechtsschutzinteresse[14], denn die angefochtenen Normen waren zum Urteilszeitpunkt bereits wieder ausser Kraft getreten. Das Bundesgericht wiederholte, dass das Rechtsschutzinteresse auch für die abstrakte Normenkontrolle aktuell sein müsse. In den vorliegenden Fällen könne jedoch auf das Erfordernis des aktuellen Interesses verzichtet werden, denn die Beschwerden würfen «die Frage auf, ob eine über die bundesrechtlichen Bestimmungen hinausgehende Einschränkung von Kundgebungen zulässig ist. Deren Beantwortung liegt wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse. Diese Frage könnte sich auch in Zukunft wieder stellen. Wenn – wie dies hier geschehen ist – diese Verordnungen in raschem Wechsel geändert werden, wäre eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung der angefochtenen Verordnung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kaum je möglich. Sodann wäre es für alle Beteiligten mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit verbunden, wenn jeweils konkrete Anwendungsfälle abgewartet werden müssten, um eine inzidente Normenkontrolle der streitbetroffenen Verordnungen durch alle Instanzen hindurch zu erwirken.»[15]

Im Berner Fall stellten sich zwei zusätzliche Fragen: Einerseits war zu entscheiden, ob die Anfechtung innerhalb der vorgesehenen Frist erfolgt sei, da nicht eine neu erlassene Bestimmung angefochten worden war, sondern nur die Verlängerung einer bereits vorbestehenden Norm. Gleichwohl trat das Bundesgericht auf die Beschwerde ein: «Die

---

6 Vgl. Art. 2 aCV-BL und Art. 8 aCV-BL i.d.F. vom 4. Dezember 2020, in Kraft ab 9. Dezember 2020 (AS 2020 5189).

7 Art. 4c2 Verordnung vom 9. Juli 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Massnahmen-Verordnung, Covid-19 V/BE; BSG 815.123), i.d.F. vom 23. Oktober 2020, in Kraft ab 24. Oktober 2020 (BAG 20-108).

8 Art. 6 aCV-BL i.d.F. vom 18. Oktober 2020, in Kraft vom 19. bis 28. Oktober 2020 (AS 2020 4159) und Art. 6a aCV-BL i.d.F. vom 2. September 2020, in Kraft vom 1. bis 28. Oktober 2020 (AS 2020 3679).

9 Art. 6 aCV-BL i.d.F. vom 28. Oktober 2020, in Kraft ab 29. Oktober 2020 (AS 2020 4503).

10 Vgl. FN 3 und 4.

11 Art. 6a Covid-19 V/BE, i.d.F. vom 25. Februar 2021, in Kraft ab 1. März 2021 (BAG 21-015).

12 Reglement des Regierungsrates des Kantons Uri vom 26. März 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung des Coronavirus (Kantonales COVID-19-Reglement; RB 30.2217).

13 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, in: EuGRZ 2021, 648 ff. (Uri); BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021. in EuGRZ 2021, 640 ff. (Bern).

14 Art. 89 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

15 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 1.4; 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 1.3.

Beschwerdeführer sind durch diese Verlängerung berührt, auch wenn der Inhalt der Regelung unverändert geblieben ist. […] Es ist nicht treuwidrig, eine befristet geltende Verordnung vorerst unangefochten zu lassen, in der Erwartung, dass sie ja nur kurze Zeit gelten wird, aber dann die Verlängerung anzufechten, weil sich daraus eine zusätzliche, am Anfang noch nicht absehbare Einschränkung ergibt.»[16] Andererseits hatten die Beschwerdeführer die Nichtigkeit der angefochtenen Norm geltend gemacht. Dies sah das Bundesgericht kritisch, konnte es aber offenlassen: «Die Möglichkeit, im abstrakten Normenkontrollverfahren jederzeit die Nichtigkeit einer kantonalen Norm feststellen zu können, würde namentlich die gesetzlichen Fristen für die abstrakte Anfechtung von Normen aushebeln. Weil aber die Beschwerde rechtzeitig erhoben wurde, ist die Frage, ob eine bundesrechtswidrige Norm aufzuheben oder nichtig sei, vorliegend ohnehin gegenstandslos.»[17]

Sodann war im Fall betreffend die Berner Regelung zu prüfen, ob eine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht.[18] Im Fall betreffend die Urner Regelung hat die Beschwerdeführerin hingegen lediglich eine Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts gerügt, das Vorliegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage im Übrigen aber ausdrücklich anerkannt.[19]

In der Sache hatte das Gericht zunächst zu beantworten, ob die angefochtenen Normen nicht bundesrechtswidrig seien, indem sie einerseits gegen Art. 6c aCV-BL verstiessen, andererseits eine Grundrechtsverletzung bewirkten. Da nur eine kompetenzgemäss erlassene und richtig angewandte Norm die gesetzliche Grundlage für eine allfällige Grundrechtsbeschränkung sein kann, fielen diese beiden Fragen zusammen.[20] Zur Prüfung der Bundesrechtskonformität erinnert das Gericht zunächst an die gemäss Art. 118 BV[21] bestehende Bundeskompetenz zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und daran, dass der Bund diese Kompetenz durch das Epidemiengesetz[22] ausgeschöpft habe, das Massnahmen enthalte, «welche die zuständigen kantonalen Behörden anordnen können. In der besonderen Lage kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone bestimmte Massnahmen anordnen. In der ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen. Der Vollzug des Gesetzes obliegt den Kantonen, soweit nicht der Bund zuständig ist, auch für die vom Bundesrat nach Art. 6 oder 7 EpG erlassenen Massnahmen. 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.»[23] Beide angefochtenen Verordnungen stützten sich auf Art. 40 EpG, der eine taugliche formell-gesetzliche Grundlage für – selbst schwere – kantonale Einschränkungen sei, so dass nicht zusätzlich auf kantonaler Ebene eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig sei.[24] Denkbar wäre aber, dass die angefochtenen Verordnungen gegen die Covid-19-Verordnung besondere Lage (die ebenfalls Bundesrecht ist) verstiessen. Da diese selbst neben der Maskenpflicht keine Einschränkungen für politische Kundgebungen enthalte, sei klar, dass die kantonalen Normen strenger seien. Hier verweist das Bundesgericht darauf, dass die Verordnung solche strengeren Normen ausdrücklich zulässt: «Aus Art. 8 der Covid-19-Verordnung besondere Lage ergibt sich somit ausdrücklich, dass der Kanton unter den darin genannten Voraussetzungen auch *zusätzliche* Massnahmen treffen kann, d.h. solche, die über das hinausgehen, was der Bundesrat in den vorangehenden Bestimmungen der Verordnung angeordnet hat. Der Kanton kann namentlich auch Einschränkungen für Veranstaltungen vorsehen, welche über die bundesrechtlichen Einschränkungen hinausgehen. Die bundesrätliche Verordnung lässt damit zu, dass in einzelnen Kantonen verschärfte Massnahmen gelten können. Der blosse Umstand, dass der Kanton Bern einschneidendere Einschränkungen vorsieht als der Bundesrat oder als andere Kantone, ist für sich allein noch kein Grund, die angefochtene Regelung als bundesrechtswidrig zu bezeichnen. Der Kanton muss aber die in Art. 8 enthaltenen Voraussetzungen einhalten.»[25] Die gesetzliche Grundlage ist demnach ausreichend.

Das Bundesgericht fährt daher mit der Prüfung der übrigen Voraussetzungen einer Grundrechtsbeschränkung fort. Einleitend betont es das hohe Gewicht der Versammlungsfreiheit gerade auch als Instrument der Demokratie: «Die Versammlungsfreiheit bildet eine zentrale Voraussetzung für die freie demokratische Willensbildung und die Ausübung der politischen Rechte und ist ein unentbehrlicher Bestandteil jeder demokratischen Verfassungsordnung.

---

16 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 1.2.
17 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 2 (Nachweise weggelassen).
18 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 4.1 und 5.
19 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 4.1 und 5.3.
20 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 4.2.
21 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).
22 Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).
23 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 4.3 (Nachweise weggelassen); BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.3.
24 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 4.4; 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.4.
25 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.5.3 (Nachweise weggelassen, Hervorhebung im Original); ähnlich BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 4.6 f.

Kundgebungen bzw. Demonstrationen zeichnen sich gegenüber anderen Versammlungen insbesondere durch ihre spezifische Appellfunktion aus, d.h. durch das Ziel, die Öffentlichkeit auf ein Anliegen der Teilnehmer aufmerksam zu machen. Die Besonderheit politischer Kundgebungen besteht unter anderem darin, dass sie zur demokratischen Meinungsbildung beitragen, indem auch Anliegen und Auffassungen in der Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht werden können, die innerhalb der bestehenden demokratischen Verfahren oder Einrichtungen weniger zum Ausdruck kommen.»[26] Ein Eingriff in den Schutzbereich ist durch die Verordnungen zweifellos gegeben; umgekehrt ist auch das öffentliche Interesse an diesem Eingriff nicht grundsätzlich bestritten.

Den Kernpunkt der Prüfung bildet die Verhältnismässigkeit. Dieser komme «besondere Bedeutung zu für die harmonisierende Konkretisierung konfligierender Verfassungsprinzipien, wie z.B. dem Schutz von Leben und Gesundheit einerseits und den zu diesem Zweck verhängten Grundrechtseinschränkungen andererseits».[27] Die Beschwerdeführer kritisieren, dass Kundgebungen trotz ihres grundrechtlichen Schutzes gleich stark eingeschränkt würden wie die übrigen Veranstaltungen. Zudem sei ein Demonstrationsverbot in einzelnen Kantonen nicht geeignet, da die Bevölkerung zwischen den Kantonen mobil sei.[28] Das zweite Argument entkräftet das Bundesgericht ziemlich kurz, indem es darauf hinweist, dass dies zum Wesen kantonaler Zuständigkeiten gehöre. Zudem sei es keine Verletzung der Rechtsgleichheit, wenn ein Kanton aus sachlich haltbaren Gründen eine andere Risikobeurteilung vornehme als ein anderer Kanton.[29] Auf das erste Argument geht es sodann vertieft ein.

Das Bundesgericht bringt vor der eigentlichen Prüfung Überlegungen zur Verhältnismässigkeit bei der Seuchenbekämpfung im Allgemeinen an. Die entsprechenden Erwägungen hat das Bundesgericht grösstenteils bereits in zwei vorangehenden Urteilen zu kantonalen Coronamassnahmen entwickelt.[30] Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Verhältnismässigkeitsprüfung in solchen Fällen werden nachfolgend die Erwägungen aus dem Urteil zu Bern trotzdem wiedergegeben (wobei Nachweise weggelassen werden). Im Urteil zu Uri finden sich die Erwägungen ebenfalls.[31]

«6.6.1. Das Element der *Erforderlichkeit* verlangt, dass das angestrebte Ziel nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden kann. Dabei kann es in aller Regel nicht darum gehen, die Notwendigkeit einer risikoreduzierenden Massnahme mit Ja oder Nein zu beantworten, sondern es geht um eine graduelle Abstufung. Je einschneidendere Massnahmen getroffen werden, desto wirksamer lassen sich die Risiken begrenzen, desto stärker sind in der Regel aber auch die unerwünschten Auswirkungen der Massnahmen. Insoweit lässt sich das Element der Erforderlichkeit nicht trennen von der Prüfung der *Verhältnismässigkeit im engeren Sinne*, d.h. der Zweck-Mittel-Relation: Die angeordneten Massnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die mit diesen Massnahmen vermieden werden sollen. Je grösser das Risiko ist, desto eher sind risikoreduzierende Massnahmen gerechtfertigt bzw. geboten. Zur Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die Risiken soweit möglich zu quantifizieren, wobei nicht nur auf die denkbaren worst-case-Szenarien abzustellen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit dieser Szenarien zu berücksichtigen ist. Ferner müssen auch die negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Massnahmen berücksichtigt und schliesslich Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden. Prioritär sind Massnahmen zu treffen, bei denen das Verhältnis zwischen Risikoreduktion und unerwünschten Konsequenzen am besten ist. Auch soweit eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zur Abwehr von Gesundheitsgefährdungen besteht, können indessen nicht beliebig strenge Massnahmen getroffen werden, um jegliche Krankheitsübertragung zu verhindern. Vielmehr ist nach dem akzeptablen Risiko zu fragen und eine Abwägung zwischen den involvierten Interessen vorzunehmen. Schliesslich dürfen die Massnahmen nur solange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen.

6.6.2. Das Bundesgericht prüft bei Grundrechtseingriffen die Verhältnismässigkeit frei. Es auferlegt sich aber eine gewisse Zurückhaltung, wenn sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen oder besondere örtliche Umstände zu würdigen sind, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht. Dasselbe gilt für die relative Gewichtung, die den einzelnen involvierten Rechtsgütern und Interessen beizumessen ist, weshalb auch hier den politischen Behörden ein Beurteilungs-

[26] BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 5.1 f. (Nachweise weggelassen); BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 6.3.

[27] BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 5.5; 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 6.6.

[28] BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.3 und 7.5.

[29] BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.4 f.

[30] BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 6.6.2–6.6.4 entsprechen BGE 147 I 450, E. 3.2.5–3.2.7 und BGE 147 I 393, E. 5.3.2–5.3.4; vgl. dazu unten III.A.

[31] BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 5.5.1–5.5.6.

spielraum zusteht. Solange in keiner Rechtsnorm festgelegt ist, wie hoch das akzeptable Risiko bzw. das erforderliche Sicherheitsniveau ist, steht auch nicht fest, wo die Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Risiken liegt. Es ist alsdann nicht in erster Linie Sache der Gerichte, sondern des Verordnungsgebers oder der zuständigen Fachbehörden, das akzeptable Risiko festzulegen. Andernfalls obliegt diese Aufgabe den Gerichten.

6.6.3. Hinzu kommt, dass der Natur der Sache nach eine gewisse Unsicherheit besteht bezüglich der zukünftigen Wirkung einer bestimmten Massnahme. Namentlich besteht bei neu auftretenden Infektionskrankheiten typischerweise eine hohe Unsicherheit über Ursachen, Folgen und geeignete Bekämpfungsmassnahmen. Die zu treffenden Massnahmen können daher nicht im Voraus mit Bestimmtheit gesetzlich festgelegt werden, sondern müssen aufgrund des jeweils aktuellen, in der Regel unvollständigen Kenntnisstandes getroffen werden, was einen gewissen Spielraum der zuständigen Behörden voraussetzt. Jedenfalls wenn es um möglicherweise gewichtige Risiken geht, können Abwehrmassnahmen nicht erst dann getroffen werden, wenn wissenschaftliche Klarheit vorliegt, sondern bereits dann, wenn eine erhebliche Plausibilität besteht.

6.6.4. Mit fortschreitendem Wissen sind die Massnahmen anzupassen. Widerlegen neue Erkenntnisse die bisherige Risikobeurteilung, müssen die Regelungen überprüft und gegebenenfalls entsprechend überarbeitet werden. Massnahmen, die in einem bestimmten Zeitpunkt aufgrund des damaligen Kenntnisstands als gerechtfertigt betrachtet wurden, können mit besserem Wissen später als unnötig erscheinen; umgekehrt ist denkbar, dass mit verbesserter Erkenntnis Massnahmen als geeignet oder erforderlich erscheinen, welche früher nicht in Betracht gezogen oder getroffen wurden oder es kann sich erweisen, dass die früher getroffenen Massnahmen nicht ausreichen, um eine drohende Ausbreitung einer gefährlichen Krankheit zu verhindern, und deshalb strengere Massnahmen getroffen werden müssen. In diesem Sinne ist jede Beurteilung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgenommen wird, zwangsläufig provisorisch, beruhend auf dem aktuellen Stand des Wissens. Dies bedingt allerdings, dass die Behörden ihren Wissensstand laufend erweitern. Mit zunehmender Dauer der Freiheitsbeschränkungen steigen auch die Anforderungen an die wissenschaftlichen Grundlagen für die Risikoabschätzung, namentlich weil die erwähnten Unsicherheiten betreffend neu auftretende Infektionskrankheiten abnehmen. Vor diesem Hintergrund kann eine Massnahme nicht schon deshalb als unrechtmässig betrachtet werden, weil sie bei besserer Kenntnis aus der Retrospektive allenfalls nicht als optimal erscheint. Dies wäre ein unzulässiger Rückschaufehler. Sodann kann es angezeigt sein, rigorose Massnahmen bereits zu ergreifen, bevor es zu schweren Beeinträchtigungen kommt, um zu verhindern, dass später noch strengere Massnahmen getroffen werden müssen.

6.6.5. Insgesamt muss aus all diesen Gründen den fachlich zuständigen und politisch verantwortlichen Behörden ein erheblicher Beurteilungsspielraum zugestanden werden.»

Bei der eigentlichen Verhältnismässigkeitsprüfung bejaht das Bundesgericht, gestützt auf wissenschaftliche Studien, aber auch die Tatsache, «dass die Übertragung von SARS-CoV-2 allgemeinnotorisch weitgehend von Mensch zu Mensch erfolgt», in beiden Fällen die Geeignetheit der Teilnehmerbeschränkungen an Kundgebungen.[32] Auseinander gehen die Erwägungen dann aber bei der Erforderlichkeit der Beschränkungen. Zwar hält das Gericht in beiden Fällen fest, dass die Kantone grundsätzlich über die Regelungen des Bundes hinausgehen dürften.[33] Die Regelungen werden dann aber – aus unterschiedlichen Überlegungen – unterschiedlich beurteilt. Die Berner Regelung sei nicht erforderlich: Sie verkenne die Bedeutung politischer Kundgebungen, die ja auch den Bundesrat veranlasst habe, diese privilegiert zu behandeln; auch wenn der Kanton also über die Regelung des Bundes habe hinausgehen dürfen, so hätte er dennoch diese Wertung der eidgenössischen Norm berücksichtigen müssen.[34] Ebenso beachte der Kanton Bern nicht, dass die politischen Kundgebungen regelmässig im Freien stattfänden, wo die Ansteckungsgefahr nach aktuellem Kenntnisstand reduziert sei; überdies könnten im Bewilligungsverfahren durch Auflagen zusätzliche Schutzvorkehren angeordnet werden.[35] Zusammenfassend hält es fest: «Vor dem Hintergrund, dass die grundsätzliche Bewilligungspflicht für Demonstrationen auf öffentlichem Grund differenzierte Lösungen im Einzelfall sowie die Anordnung risikolimitierender Auflagen erlaubt und mit Blick auf die hohe demokratische Bedeutung von Kundgebungen erscheint eine generelle Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 15 Personen, wie namentlich bei privaten Veranstaltungen, nicht erforderlich. Entgegen der Auffassung des Regierungsrats reicht die Befürchtung, dass die angeordneten Auflagen an gewissen Kundgebungen nicht eingehalten würden oder der Umstand, dass der polizeiliche Aufwand zur Durchsetzung dieser Auflagen bei grösseren Veranstaltungen höher sein mag, nicht aus, um die hier strittige Be-

---

[32] BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.2.1 f.; 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.4 f.

[33] BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.3.3; 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.7.1.

[34] BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.7.1.

[35] BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.7.2.

grenzung der Teilnehmerzahl als alternativlos erscheinen zu lassen.»[36] Beinahe entgegengesetzt argumentiert das Bundesgericht betreffend die Urner Regelung. Zunächst prüft es, ob eine höhere Teilnehmergrenze als milderes Mittel in Frage käme, verneint diese Frage aber, da dann auch das Ansteckungsrisiko wieder steigen würde. «Wenn der Regierungsrat die Teilnehmerzahl auf 300 begrenzt hat, so hat er damit das akzeptable Risiko in zulässiger Weise festgelegt. Den Kantonen ist es nicht verwehrt, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aus sachlich haltbaren Gründen eine andere Risikobeurteilung vorzunehmen und dementsprechend strengere risikoreduzierende Massnahmen anzuordnen als andere Kantone oder der Bund; dies ist keine Verletzung der Rechtsgleichheit, sondern vielmehr Konsequenz des Föderalismus.»[37] Sodann prüft es auch für Uri, ob nicht durch bessere Schutzkonzepte oder im Bewilligungsverfahren angeordnete Auflagen eine Risikominimierung zu erreichen ist. Hier verneint es dies aber, denn die «allgemeine Lebenserfahrung zeigt […], dass Kundgebungen mit zahlreichen Teilnehmern häufig dazu neigen, einen wenig geordneten Verlauf zu nehmen, so dass auch die Einhaltung von Schutzkonzepten und Auflagen nicht unbedingt gewährleistet werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Teilnehmer an Demonstrationen nicht nur sich selber gefährden, sondern auch Dritte, namentlich Polizei- und weitere Einsatzkräfte, welche für einen reibungslosen Ablauf der Kundgebung zu sorgen haben. Schliesslich führen grosse Kundgebungen nicht nur während der Veranstaltung selber, sondern auch vor- und nachher (An- und Abreise) zu einer erheblichen Ansammlung von Menschen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Beschränkung der Teilnehmerzahl als erforderlich, um das Risiko der Virusverbreitung zu reduzieren.»[38]

Beide Urteile führen an die Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn mit der Überlegung heran, «dass die Teilnehmerzahl einen starken Einfluss auf die Wahrnehmung der jeweiligen Kundgebung bzw. der in diesem Rahmen zum Ausdruck gebrachten Anliegen durch die Öffentlichkeit hat. Zwar können auch kleinere Kundgebungen und die damit vertretenen Anliegen durch Medien weit verbreitet werden; jedoch entspricht es der allgemeinen Lebenserfahrung, dass die Appell- und Publizitätswirkung sowie die mediale Resonanz grösserer Kundgebungen wesentlich höher ist.»[39] Diesem Gedanken folgend gelangt das Bundesgericht wieder zu unterschiedlichen Schlüssen. Die Berner Begrenzung auf 15 Personen schränke «die Versammlungsfreiheit in Bezug auf Demonstrationen derart ein, dass diese praktisch ihres Gehalts entleert wird. In diesem Kontext wird die Ausübung der Versammlungsfreiheit nahezu verunmöglicht, was letztlich einem faktischen Verbot von Kundgebungen gleichkommt.»[40] Zumutbar ist die Beschränkung hingegen im Fall des Kantons Uri, die zwischen den epidemiologischen Risiken und den übrigen öffentlichen und privaten Interessen abwäge und insbesondere der Bedeutung von Kundgebungen dadurch Rechnung trage, dass sie diese nicht gleich behandle wie übrige Veranstaltungen. Das Bundesgericht hält fest: «Durch die Begrenzung der Teilnehmenden auf 300 Personen wird die Versammlungsfreiheit in Bezug auf politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen zwar eingeschränkt; indessen wird weder die für solche Veranstaltungen typische Appell- und Publizitätswirkung übermässig beeinträchtigt noch die Ausübung der Versammlungsfreiheit verunmöglicht. Im Übrigen setzt das angefochtene Reglement die maximal zulässige Teilnehmerzahl an Kundgebungen wesentlich höher fest als es die bundesrätliche Verordnung»[41] tue. Überdies sei die Regelung befristet, was der Verhältnismässigkeit ebenfalls Rechnung trage.

Entsprechend heisst das Bundesgericht die Berner Beschwerde gut. Da die Norm bereits durch Zeitablauf ausser Kraft getreten ist, wird sie nicht aufgehoben, sondern lediglich ihre Bundesrechtswidrigkeit festgestellt. Umgekehrt wird die Urner Beschwerde abgewiesen.

III. Bemerkungen

A. Bisherige Rechtsprechung zu kantonalen Coronamassnahmen

Die hier besprochenen Urteile sind nicht die ersten, in denen das Bundesgericht sich zu Coronamassnahmen der Kantone äussert. Besonderes einschlägig sind die Urteile BGE 147 I 478 (vom 25. Juni 2021) und BGE 147 I 450 (vom 8. Juli 2021) betreffend den Kanton Schwyz und BGE 147 I 393 (vom 8. Juli 2021) betreffend den Kanton Freiburg. Einige Erwägungen und zentrale Aussagen der hier zu besprechenden Urteile wurden bereits in diesen älteren drei Urteilen gemacht und entwickelt.

BGE 147 I 478 hatte eine abstrakte Normenkontrolle der Verordnung des Kantons Schwyz vom 14. Oktober 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie[42] zum Gegenstand. Der Beschwerdeführer rügte jedoch

---

36 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.7.3.
37 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.3.4.
38 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.3.5.
39 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.8.2; 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.4.1.
40 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.8.2.
41 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.4.3.
42 RRB SZ 739/2020; GS SZ 26-21.

nur die angeblich fehlende Zuständigkeit des Schwyzer Regierungsrates in hinreichender Weise. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass Art. 40 EpG nicht bloss einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone enthalte, sondern selber eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV darstelle. Diese könne auf kantonaler Ebene direkt mit einer Vollziehungsverordnung ausgeführt werden. Im vorliegenden Fall waren die Bestimmungen der angefochtenen Verordnung ein zulässiger Gegenstand einer solchen Vollziehungsverordnung und somit der Regierungsrat zu deren Erlass zuständig.[43] Die materielle Rechtmässigkeit der Verordnung war nicht zu prüfen, da die Beschwerde diesbezüglich der Begründungs- und Rügepflicht nicht genügte.[44]

Auch BGE 147 I 450 hatte eine abstrakte Normenkontrolle derselben Verordnung des Kantons Schwyz zum Gegenstand. Die Beschwerde enthielt lediglich in Bezug auf die Einschränkung der Versammlungsfreiheit (Verbot von Veranstaltungen mit über 30 Personen) eine hinreichende Begründung. Somit war nur diese zu prüfen.[45] Dabei bestritten die Beschwerdeführer hauptsächlich die Notwendigkeit und Zumutbarkeit der Massnahmen, da diese nicht auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhten. Zudem sei die Übersterblichkeit auch bei schweren Grippewellen ähnlich hoch gewesen. Das Bundesgericht verwarf dieses Argument, da dies zum einen für die Zeit ab Oktober 2020 nicht zugetroffen habe. Zum anderen habe es bei schweren Grippewellen jeweils keine Massnahmen gegeben, während die Übersterblichkeit im Frühjahr 2020 trotz weitgehender Massnahmen immer noch hoch gewesen sei. Im Übrigen bestehe eine hinreichende Plausibilität für die Wirksamkeit der Massnahmen. Zudem seien die Massnahmen zumutbar, da die negativen Auswirkungen der Einschränkungen mit diversen Massnahmen erheblich reduziert würden. Im Übrigen würden auch die Beschwerdeführer nicht geltend machen, dass «eine vergleichbare Risikoeinschränkung […] durch weniger schwerwiegende Grundrechtseingriffe erreichbar gewesen» wäre. Insgesamt erweise sich die angefochtene Verordnung folglich als verhältnismässig und rechtskonform.[46] Da politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen in der angefochtenen Verordnung von der Beschränkung der Personenanzahl ausgenommen wurden bzw. dafür auf die aCV-BL verwiesen wurde,[47] musste die besondere Situation von Kundgebungen nicht beurteilt werden.

BGE 147 I 393 datiert vom selben Tag wie das zweite Urteil zum Kanton Schwyz und betraf eine abstrakte Normenkontrolle der Verordnung des Kantons Freiburg über die kantonalen Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in besonderen Situationen.[48] Strittig war eine Maskenpflicht für alle Personen ab dem vollendeten 12. Lebensjahr in Einkaufsläden sowie für das Personal in Restaurants, Bars und Diskotheken. Gerügt wurde insbesondere die Vereinbarkeit der Regelung mit der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV).[49] Zunächst bemängelte der Beschwerdeführer die genügende Bestimmtheit des Art. 40 EpG sowie der Verordnungsbestimmung, die sich auf eine Delegationsnorm im Gesundheitsgesetz des Kantons Freiburg vom 16. November 1999[50] stützte. Das Bundesgericht erachtete die gesetzliche Grundlage jedoch als genügend bestimmt, insbesondere da die Maskenpflicht bereits in der Botschaft zum Epidemiengesetz als Massnahme erwähnt worden war.[51] Weiter bezweifelte der Beschwerdeführer die Eignung von Masken zum Schutz vor einer Verbreitung des Coronavirus. Das Bundesgericht verwarf auch diesen Einwand. Aufgrund der Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation und des Bundesamtes für Gesundheit sei die Maske ein geeignetes Mittel. Daran ändere auch eine falsche, kontraproduktive Anwendung im Einzelfall nichts.[52] Sodann wurde erwogen, dass eine Maskenpflicht nicht besonders restriktiv sei, und festgestellt, dass es sich dabei bloss um einen leichten Eingriff handle.[53] Eine Beschränkung der Anzahl Personen in einem Einkaufsladen sei keine geeignete mildere Massnahme, da dies zu Menschenansammlungen beim Warten führen würde. Eine Schliessung von Nachtclubs und Diskotheken sei sogar eine restriktivere Massnahme.[54] Bezüglich der Zumutbarkeit kam das Bundesgericht zum Schluss, dass das private Interesse an einer ungehinderten Kommunikation und am Austausch eines Lächelns beim Einkaufen das öffentliche Interesse an der Begrenzung des Coronavirus «in keinem Fall» überwiege.[55]

Nachdem die hier zu besprechenden Urteile ergangen waren, hatte das Bundesgericht drei weitere Maskenpflichten zu beurteilen. In zwei Fällen zum Kanton Bern[56] und einem zum Kanton Wallis[57] wurden Maskenpflichten an Schulen angefochten. Auch in diesen drei Urteilen, von de-

43 BGE 147 I 478 E. 3, insb. 3.6.3, 3.7.2 und 3.9.
44 BGE 147 I 478 E. 2.4.2.
45 BGE 147 I 450 lit. C und nicht publ. E. 1.9.
46 BGE 147 I 450 E. 3.3, insb. 3.3.2, 3.3.4 und 3.3.5, und 3.4. Zitat aus E. 3.3.5.
47 BGE 147 I 450 lit. C.
48 ASF 2020_102.
49 BGE 147 I 393 lit. A und nicht publ. E. 3.
50 SGF 821.0.1.
51 BGE 147 I 393 E. 5.1.3.
52 BGE 147 I 393 E. 5.3.3.
53 BGE 147 I 393 E. 4.3.
54 BGE 147 I 393 E. 5.3.4.
55 BGE 147 I 393 E. 5.3.5.
56 BGer, 2C_183/2021, 23.11.2021; 2C_228/2021, 23.11.2021.
57 BGer, 2C_429/2021, 16.12.2021.

nen eines publiziert wird,[58] hielt das Bundesgericht daran fest, dass Art. 40 EpG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für kantonale Verordnungen mit Maskentragpflicht sei,[59] im Walliser Urteil sogar ziemlich deutlich.[60] In diesem letzten Urteil gelangte das Gericht zum Schluss, dass eine Maskenpflicht im Unterricht nicht als leichter, sondern aufgrund der Pflicht zum Schulbesuch, der längeren Dauer des Maskentragens sowie der erhöhten Bedeutung der Kommunikation in der Unterrichtssituation als schwerer Eingriff zu taxieren sei[61]. Gleichwohl erweise sich die Maskenpflicht als verhältnismässig, insbesondere da keines der beschwerdeführenden Kinder vorgebracht habe, aus medizinischen Gründen keine Maske tragen zu können,[62] und die potentiellen negativen Auswirkungen das öffentliche Interesse an der Pandemiebekämpfung nicht zu überwiegen vermöchten.[63] Zudem bestätigt das Bundesgericht in sachverhaltlicher Hinsicht die Auffassung, dass Gesichtsmasken grundsätzlich geeignet seien, die Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen, und als gesundheitlich weitgehend unbedenklich einzustufen seien.[64]

B. Aktuelles Rechtsschutzinteresse

Der Praxis entsprechend[65] und aus der Optik des Rechtsschutzes sehr zu begrüssen ist der Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses, wenn ansonsten eine gerichtliche Überprüfung gar nie stattfinden könnte. Gerade die gegenwärtig grassierende Pandemie hat gezeigt, dass eine sich rasch wandelnde Bedrohungslage und die daran anknüpfende häufige Anpassung der Rechtsgrundlagen auftreten können. Solche Anpassungen an die sich entwickelnde Lage und an die neuen Erkenntnisse wissenschaftlicher Forschung sind sachlich notwendig. Sie erweisen sich aber aus verfahrensrechtlicher Sicht als eigentliches Rechtsschutzhindernis. Zu den allgemein aufgeführten Kriterien, dass kumulativ erforderlich sei, «dass sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt»,[66] scheint sich neu allerdings auch die im Rahmen der konkreten Prüfung ausgeführte Feststellung zu gesellen, es sei «für alle Beteiligten mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit verbunden, wenn jeweils konkrete Anwendungsfälle abgewartet werden müssten, um eine inzidente Normenkontrolle der streitbetroffenen Verordnungen durch alle Instanzen hindurch zu erwirken».[67] Die Tragweite dieser Überlegung, die sich in der älteren Praxis[68] soweit ersichtlich nicht findet, sondern erstmals in einem früheren Urteil zu kantonalen Coronamassnahmen aufgenommen und in den meisten der seither ergangenen Urteilen wiederholt wurde,[69] ist unklar. Als neue Voraussetzung wäre sie auch kaum geeignet, da sie nur auf Fälle der abstrakten Normenkontrolle zielt, wo praxisgemäss ohnehin eine virtuelle Betroffenheit ausreicht,[70] und sich die Frage nach dem aktuellen Interesse auch bei der Anfechtung eines konkreten Anwendungsfalls stellen würde.

C. Rechtsgrundlage

Im Rahmen der Prüfung der gesetzlichen Grundlage der Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit hatte das Bundesgericht auch zu prüfen, ob die kantonalen Verordnungsbestimmungen bundesrechtskonform waren. Dabei führte es zunächst aus, dass gemäss dem Epidemiengesetz «grundsätzlich sowohl die Kantone als auch (in der besonderen und ausserordentlichen Lage) der Bundesrat Massnahmen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten anordnen» und dass sich die Massnahmen der Kantone auf Art. 40 EpG stützen könnten.[71] Sodann prüfte es, ob eine Bestimmung der aCV-BL die kantonale Zuständigkeit wieder «aufhebt oder einschränkt».[72] Dies ist eine etwas unglückliche Formulierung. Dass der Bundesrat als Verordnungsgeber nicht eine Kompetenz der Kantone ausschliessen könnte, versteht sich von selbst (Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV); dies stünde auch im Widerspruch zur eben erwähnten

58 BGer, 2C_183/2021, 23.11.2021.
59 BGer, 2C_183/2021, 16.12.2021, E. 3.4 ff.; 2C_228/2021, 23.11.2021, E. 3.4 f.
60 BGer, 2C_429/2021, 23.11.2021, E. 5.1.2.
61 BGer, 2C_429/2021, 16.12.2021, E. 4.3.
62 BGer, 2C_429/2021, 16.12.2021, E. 5.5.3; in Bern war zudem die Möglichkeit eines Dispenses aus medizinischen Gründen explizit vorgesehen (BGer, 2C_228/2021, 23.11.2021, E. 6.2).
63 BGer, 2C_183/2021, 23.11.2021, E. 7.3 f.; 2C_228/2021, 23.11.2021, E. 6.3 f.; 2C_429/2021, 16.12.2021, E. 5.6.5.
64 BGer, 2C_183/2021, 23.11.2021, E. 6.5; 2C_228/2021, 23.11.2021, E. 5.6.
65 Grundlegend BGE 131 II 670 E. 1.2 m.w.H. auf die ältere Praxis.
66 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 1.3; 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 1.2.
67 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 1.4; 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 1.3; ebenso BGE 147 I 450 nicht publ. E. 1.2.3; 147 I 478 E. 2.3.2.
68 Vgl. z.B. BGer, 2C_684/2015, 24.2.2017, E. 1.2.3; 2C_668/2013, 19.6.2014, E. 1.2.
69 Soweit ersichtlich eingeführt in BGE 147 I 450 nicht publ. E. 1.2.3; 147 I 478 E. 2.3.2, vgl. dazu oben III.A.; wiederholt in BGer, 2C_183/2021, 23.11.2021, E. 1.3; 2C_228/2021, 23.11.2021, E. 1.3; anders in BGE 147 I 393 nicht publ. E. 1.4.
70 Statt vieler BGE 141 I 78 E. 3.1 m.w.H.
71 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.3; vgl. allgemein zum System Frédéric Bernard, Lutte contre le nouveau coronavirus et respect des droits fondamentaux, Sicherheit & Recht 2020, 131 ff.
72 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.4.

Auslegeordnung zur Kompetenzverteilung, die das Bundesgericht selbst vorgenommen hat.[73] Gemeint war wohl, dass geprüft wird, inwiefern der Bund von seiner nachträglich derogatorischen Kompetenz im Bereich der Epidemienbekämpfung Gebrauch gemacht hat: Hätte der Bundesrat Kundgebungen nämlich abschliessend geregelt, so wäre kein Raum für strengere kantonale Regelungen geblieben. Da die aCV-BL jedoch nicht nur festhielt, dass die Kantone ihre Zuständigkeiten behalten, soweit die Verordnung nichts anders bestimmt (Art. 2), sondern auch ausdrücklich vorsah, dass die Kantone zusätzliche, strengere Massnahmen erlassen können (Art. 8), blieb klarerweise Raum für weitergehende Einschränkungen von Kundgebungen. Allerdings knüpfte die Verordnung diese kantonalen Regelungen an Voraussetzungen: Entweder musste die epidemiologische Lage im Kanton oder in einer Region dies erfordern oder das sog. Contact-Tracing überlastet sein (Art. 8 Abs. 1 aCV-BL). In den vorliegenden Fällen kam die erste Alternative in Betracht (lit. a). Dazu zählte die Verordnung einige Indikatoren zur Beurteilung der epidemiologischen Lage auf (Inzidenz; Anzahl Neuinfektionen; Positivitätsrate; Anzahl durchgeführter Tests; Reproduktionszahl; Kapazitäten im stationären Bereich sowie Anzahl neu hospitalisierter Personen, einschliesslich solcher in der Intensivpflege). Massgeblich ist nach dem klaren Wortlaut von Art. 8 aCV-BL aber, dass «die epidemiologische Lage […] erfordert», Massnahmen zu treffen; die Indikatoren sind nicht im Sinne eines abschliessenden Prüfprogramms zu verstehen, sondern legen dar, welche Zahlen geeignet sein können («namentlich»), eine Erforderlichkeit darzutun.[74] Entsprechend prüfte das Bundesgericht diese Indikatoren auch im vorliegenden Fall (noch) nicht bei der Frage nach der Rechtsgrundlage, sondern führte aus, dass diese Frage mit dem Kriterium der Erforderlichkeit zusammenfalle und dort zu prüfen sei. Im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit hielt das Bundesgericht (zwar relativ knapp) fest: «Aus den vom Kanton in der Vernehmlassung vorgelegten Zahlen (laborbestätigte Fälle pro 100'000 Einwohner; Covid-19-bedingte Auslastung der Intensivstationen) geht hervor, dass die epidemiologische Belastung im Kanton Bern von November 2020 bis Januar 2021 hoch war und nach einem vorübergehenden Rückgang im März/April 2021 wieder zugenommen hat.»[75] Das Bundesgericht bekräftigt damit, dass die Verordnung den Kantonen einen relativ breiten Beurteilungsspielraum bei der Pandemiebekämpfung einräumt, und weigert sich, übermässig in die Beurteilung dieses Spielraums einzugreifen.[76] Folglich wiederholt Art. 8 Abs. 1 lit. a aCV-BL lediglich die Erforderlichkeit als Element der Verhältnismässigkeit. Da Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien regelmässig in Grundrechte eingreifen, wird die Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV aber ohnehin vorausgesetzt. Der Normgehalt von Art. 8 Abs. 1 aCV-BL ist also, dass der Bund seine Kompetenz nicht vollständig ausgeschöpft hat und die Kantone strengere Massnahmen erlassen können. Dabei wird weder verlangt, dass die epidemiologische Situation im jeweiligen Kanton schlechter ist als im Durchschnitt aller Kantone, noch, dass sich die epidemiologische Situation im Kanton seit der letzten Teilrevision der aCV-BL verschlechtert hätte. Die aCV-BL enthält somit auch keine Wertung, wonach die darin enthaltenen Massnahmen zur Bewältigung der Lage grundsätzlich ausreichend wären.

Da das Bundesgericht die Einschränkung von Kundgebungen – zu Recht – als schweren Eingriff in die Versammlungsfreiheit einstuft, benötigt dieser eine formellgesetzliche Grundlage. Eine solche lag nach Ansicht des Bundesgerichts mit Art. 40 Abs. 2 EpG vor.[77] Das wurde bereits im ersten Urteil zu Schwyz vertieft geprüft und entschieden[78] und deshalb nicht mehr weiter ausgeführt. Im Urteil zu Freiburg kam das Bundesgericht weiter zum Schluss, dass Art. 40 EpG genügend bestimmt sei.[79] Dass ein Bundesgesetz die gesetzliche Grundlage für einen Grundrechtseingriff durch eine kantonale Behörde bildet, ist im System des Vollzugsföderalismus zunächst nicht ungewöhnlich. Speziell ist jedoch, dass die kantonalen Massnahmen im vorliegenden Fall (und auch in jenen aus Schwyz und Freiburg) nicht individuell-konkret, sondern für die Allgemeinheit angeordnet wurden. Ist die Anordnung lediglich generell-konkreter Natur, so genügt eine Allgemeinverfügung. Eine solche Konstellation lag im Walliser Schulmaskenfall vor. Hier war eine direkt auf Art. 40 EpG abgestützte kantonale Massnahme zulässig und die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für einen schweren Grundrechtseingriff erfüllt.[80] Ist der Erlass der Massnahme auf kantonaler Ebene jedoch generell-abstrakter Natur, so braucht es dazu (mindestens) eine Verordnung. Zwar können sich sowohl eine Verordnung als auch eine Allgemeinverfügung an einen unbestimmten Adressatenkreis richten. Die Begrenzung der Personenzahl regelt jedoch nicht nur einen konkreten Fall, sondern gilt für

---

73 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.4.

74 BGer, 2C_183/2021, 23.11.2021, E. 3.8; 2C_228/2021, 23.11.2021, E. 3.5.

75 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.4.

76 Vgl. zu Nebeneffekten solcher Ermessensspielräume Alexandre Flückiger, Le droit expérimental, Sicherheit & Recht 2020, 155 ff.; allgemein Matthias Uffer, Die Grundrechtskollision, Baden-Baden/Zürich/St. Gallen 2021, 361 ff.

77 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 5.4.

78 BGE 147 I 478 E. 3.6–3.8.

79 BGE 147 I 393 E. 5.1.

80 BGer, 2C_429/2021, 16.12.2021, E. 5.1.2.

alle Kundgebungen auf dem Kantonsgebiet.[81] Die Anzahl der davon betroffenen Sachverhalte wird lediglich durch die zeitliche Befristung der Regelung beschränkt, wobei fraglich ist, ob das genügen würde, um eine ansonsten generell-abstrakte Anordnung als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Wenn dem so wäre, könnten wohl alle befristeten Erlasse als Allgemeinverfügungen ergehen.[82] In den hier behandelnden Kantonen gab es lediglich im Kanton Freiburg eine entsprechende Delegationsnorm für eine gesetzesvertretende Verordnung.[83] In den Kantonen Bern, Uri und Schwyz handelt es sich um Vollziehungsverordnungen. In den hier behandelnden Kantonen gab es lediglich im Kanton Freiburg eine entsprechende Delegationsnorm für eine gesetzesvertretende Verordnung. In den Kantonen Bern, Uri und Schwyz handelt es sich um Vollziehungsverordnungen. Vollziehungsverordnungen dürfen den Rechtsunterworfenen keine neuen Pflichten auferlegen.[84] Indem Art. 40 Abs. 2 EpG es den Kantonen überlässt, ob, wann und welche Massnahmen gelten, werden die Rechtsunterworfenen aber erst durch die kantonale Verordnung verpflichtet. Deshalb sollten solche kantonalen Verordnungen u.E. als gesetzesvertretende und nicht bloss als Vollziehungsverordnungen ausgestaltet werden.

D. Verhältnismässigkeit

Zuzustimmen ist zunächst den einleitenden Bemerkungen des Bundesgerichts zur notwendigen Zurückhaltung bei der Beurteilung in der Frage. Diese Bemerkungen hat es bereits im zweiten Urteil zu den Coronamassnahmen des Kantons Schwyz und zu jenen des Kantons Freiburg gemacht und hier aufgrund ihrer Bedeutung vollumfänglich wiederholt.[85] Demnach ist es in erster Linie Sache der politischen Behörden und des politischen Prozesses, die Wertungen vorzugeben, die bei der Pandemiebekämpfung massgeblich sein sollen. Die Auswahl unter mehreren möglichen Mitteln, aber auch die Abwägung und Beurteilung der Risiken sowie insbesondere die Festlegung des akzeptablen Risikos oder umgekehrt der in Kauf zu nehmenden Folgekosten sind eminent politische Fragen, die das Recht nicht beantworten kann. Solange keine Rechtsnorm durch den politischen Prozess mit diesen Antworten «befüllt» worden ist, bietet die juristische Methode grundsätzlich auch keine Hand, die Antworten aufzufinden.

Überzeugend ist sodann auch die Überlegung zur Verhältnismässigkeit. Gerade in der Pandemiebekämpfung hat sich gezeigt, wie fliessend die Übergänge zwischen den hergebrachten Kategorien der Verhältnismässigkeitsprüfung sind und dass sich die darin klassischerweise befindlichen Überlegungen auch widersprechen können (wenn beispielsweise eine Massnahme einschneidend sein muss, um überhaupt Wirkung zu erzeugen, wirken Eignung und Erforderlichkeit entgegengesetzt). Wenn also etwa das Berner Urteil fliessend von der Prüfung der Eignung zur Erforderlichkeit übergeht,[86] dürfte dies dieser Tatsache geschuldet sein.

Die konkreten Ergebnisse der Verhältnismässigkeitsprüfung scheinen sich allerdings zu widersprechen. Sie zeigen aber nur auf, dass gewisse Überlegungen je nach Norm in beide Richtungen beurteilt werden können, was nichts anderes bedeutet, als dass die damit einhergehenden Risiken zu gewichten sind. Vor dem Hintergrund der konkreten Regelungen verschwinden die vermeintlichen Widersprüche. Gerade weil der Kanton Bern eine Grenze von 15 Personen und der Kanton Uri eine von 300 Personen vorgesehen hat, waren nicht nur ihre Regelungen selbst, sondern auch deren Auswirkungen unterschiedlich zu beurteilen. So bestehen bei kleineren Gruppen tatsächlich weniger Ansteckungsmöglichkeiten, so dass etwa die Risikoreduktion durch eine Veranstaltung im Freien stärker, die Gefährdung der Allgemeinheit durch die Anreise oder die Schwierigkeit, Auflagen durchzusetzen, schwächer ins Gewicht fallen. In die umgekehrte Richtung bewegen sich diese Elemente, wenn, wie in Uri, die Rede von einer deutlich grösseren Menschenmenge ist. Folglich werden Auflagen im Fall des Kantons Uri nicht als geeignete mildere Massnahme betrachtet, im Fall des Kantons Bern hingegen schon, weshalb die Einschränkung im zweiten Fall nicht notwendig ist.

Weiter hebt das Bundesgericht die Besonderheit politischer Kundgebungen und deren hohe Bedeutung aus einer grund- und staatsrechtlichen Perspektive hervor.[87] Auch dem ist zuzustimmen. Auffällig ist jedoch, dass kein eigentlicher Vergleich mit den übrigen Veranstaltungen gemacht wird. Deshalb könnte aus den bundesgerichtlichen Ausführungen der falsche Eindruck entstehen, dass die Besonderheit von Kundgebungen in deren grundrechtlichem Schutz liegt, während andere Veranstaltungen nicht grundrechtlich geschützt wären. Dem ist jedoch nicht so. So fällt zumindest die Organisation einer kommerziellen Veranstaltung

---

81 Zur Abgrenzung von Rechtssätzen zu Einzelakten und Allgemeinverfügungen vgl. BGE 139 V 143 E. 1.2; 125 I 313 E. 2a.

82 So auch Martin Wilhelm/Felix Uhlmann, Handlungsformen in der Covid-19-Pandemie, Sicherheit & Recht 2021, 56 ff., 59, sowie allgemein ausführlich zur Problematik der Allgemeinverfügungen während der Coronapandemie.

83 Art. 31 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes des Kantons Freiburg vom 16. November 1999 (SGF 821.0.1); BGE 147 I 393 E. 5.1.2.

84 BGE 141 II 169 E. 4.3.1; 139 II 460 E. 2.2; 139 II 460 E. 3.3.

85 BGE 147 I 450 E. 3.2.5; BGE 147 I 393 E. 5.3.2.

86 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, ganze E. 7.

87 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.7.1.

in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit.[88] Nach einem Teil der Lehre fallen Versammlungen zu wirtschaftlichen Zwecken, und damit sowohl deren Organisation als auch die Teilnahme, sogar in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit.[89] Die Besonderheit der gegenständlichen Kundgebungen liegt vielmehr darin, dass sie regelmässig nicht nur im privaten Interesse, sondern in einer Demokratie auch im öffentlichen Interesse sind.[90] Demgegenüber ist die Ausübung von anderen Grundrechten «bloss» im privaten Interesse, selbst wenn beispielsweise die Wirtschaftsfreiheit auch eine institutionelle Funktion hat.[91] Deshalb sind an die Einschränkung der Meinungsfreiheit aufgrund deren demokratischer Funktion höhere Anforderungen zu stellen als an die Einschränkung der übrigen Grundrechte, insbesondere jene der Wirtschaftsgrundrechte.[92]

Der Bundesrat hat in der Covid-19-Verordnung 2 zwar noch alle Veranstaltungen gleichbehandelt. Sowohl in der alten wie auch in der neuen CV-BL hat er jedoch Kundgebungen privilegiert.[93] Trotz der richtigerweise bestehenden Zurückhaltung des Bundesgerichts bei der Beurteilung der Massnahmen bezieht sich dieses in beiden Urteilen auf die bundesrechtliche Regelung und damit den politischen Wertungsimpuls. Diese Regelung steht, auch dies betont das Gericht mehrmals, abweichenden Regelungen zwar nicht entgegen, sie enthält aber eine Aussage zur Risikoabwägung – im vorliegenden Fall sprach die Tatsache, dass der Bundesrat für politische Kundgebungen weitgehend auf Einschränkungen verzichtet hat, für eine politisch fundierte Privilegierung derartiger Kundgebungen. Diesem Impuls folgend hat das Bundesgericht verlangt, dass eine entsprechende Priorisierung sich in den Massnahmen wiederfinden müsse.[94]

Zuletzt geht das Bundesgericht auf die Aussen- und Appellwirkung von Kundgebungen ein. Dabei betont es, dass physische Kundgebungen trotz der modernen Kommunikationsmittel eine wichtige Bedeutung haben, die stark von der Teilnehmerzahl abhängt. Daraus ergeben sich für die beiden Urteile je andere Schlussfolgerungen. Während die Beschränkung auf 15 Personen durch den Kanton Bern die Versammlungsfreiheit «praktisch ihres Gehalts entleert» und damit eine unverhältnismässige Einschränkung ist,[95] berücksichtigt die Obergrenze von 300 Personen des Kantons Uri sowohl das «öffentliche Interesse am Gesundheitsschutz als auch die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einem demokratischen Rechtsstaat und die privaten Interessen an Kundgebungen» und erweist sich als verhältnismässig. Das Bundesgericht betont jedoch den «weiten» kantonalen Beurteilungsspielraum, weshalb davon auszugehen ist, dass eine stärkere Einschränkung im vorliegenden Fall wohl nicht mehr verhältnismässig gewesen wäre.[96] Der für das Bundesgericht relevante nominelle Unterschied zwischen den Regelungen der Kantone Bern und Uri ist bereits in absoluten Zahlen beträchtlich. So erlaubt der Kanton Uri Kundgebungen mit 20-mal mehr Teilnehmenden als der Kanton Bern. Stellt man die Zahlen ins Verhältnis zur Wohnbevölkerung, wird der Unterschied noch grösser. Bei einer Bevölkerung des Kantons Uri von rund 36'500 Personen durften aufgrund der zu beurteilenden Regelung 0,82 % der Bevölkerung an ein und derselben Kundgebung teilnehmen. Demgegenüber durften im Kanton Bern mit einer Bevölkerung von rund 1'039'500 Personen lediglich 0,0014 % der Bevölkerung gemeinsam demonstrieren.[97] Im Verhältnis zur Bevölkerung waren im Kanton Uri somit um den Faktor 585 grössere Kundgebungen zulässig als im Kanton Bern. Die Grösse einer Veranstaltung im Vergleich zur Bevölkerung eines Kantons hat zwar keinen Einfluss auf das öffentliche Interesse an der Epidemienbekämpfung. Hingegen ist sie bei Anliegen der im Kanton wohnhaften Personen und insbesondere bei solchen, die sich an die kantonale Politik richten, im Rah-

---

88 Die Frage, ob die Wirtschaftsfreiheit auch eine Konsumfreiheit enthält und damit auch der Besuch einer kommerziellen Veranstaltung in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fällt, hat das Bundesgericht bisher verneint. In der Lehre ist sie umstritten (vgl. Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, Grundrechte, 3. A., Bern 2018, § 31 N 33; sowie bejahend Klaus Vallender, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014 [zit. SGK BV-Verfasser], Art. 27 N 8, je m.w.H.).

89 Vgl. SGK BV-Errass (FN 88), Art. 22 N 10 f. m.w.H., N 25 ff. und 31 ff.; a.M. wohl Jacques Dubey, Droits fondamentaux, Volume II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Basel 2018, N 2212. Das Bundesgericht beschränkt den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit bisher auf Versammlungen «mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck» (BGE 137 I 31 E. 6.1, m.w.H.).

90 SGK BV-Kley/Tophinke (FN 88), Art. 16 N 16; Markus Schefer, Kommunikationsgrundrechte, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 2, Zürich/Basel/Genf 2020, N 6 ff.

91 Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 27 N 4.

92 Vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich/Basel/Genf 2020, N 455; SGK BV-Kley/Tophinke (FN 88), Art. 16 N 7; René Rhinow/Markus Schefer/Peter Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. A., Basel 2016, N 1561 ff.

93 Vgl. oben II.

94 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.4.2 letzter Satz; 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.7.1.

95 BGer, 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.8.2 und 8.1.

96 BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 6.6.

97 Die Zahlen beziehen sich auf die Wohnbevölkerung im Jahr 2019 (Internet: www.bfs.admin.ch → Statistiken finden → Regionale Porträts und Kennzahlen → Kantonsporträts [Abruf 30.1.2022]).

men der Appell- und Publizitätswirkung, welche mit der Kundgebung erzielt werden soll,[98] sehr wohl relevant. Da es sich hier um eine abstrakte Normenkontrolle handelte, ist das Bundesgericht jedoch zu Recht nicht auf die Art des Anliegens einer konkreten Kundgebung eingegangen. Zudem waren zumindest für die Regelung des Kantons Uri die Kundgebungen gegen das Covid-19-Gesetz[99], welche zu dieser Zeit an wechselnden Orten in der Schweiz mit Teilnehmenden aus dem ganzen Land stattfanden, der Anlass für den Erlass der Regelung. So wurde die Personenbeschränkung beschlossen, einen Tag nachdem die Bewilligung für eine solche Kundgebung aufgrund der erheblichen Infektionsgefahr und der fehlenden Verkehrs- und Parkkonzepte verweigert wurde.[100]

E. Ergebnis

Für den Erfolg der Urner und den Misserfolg der Berner Regelung gibt es demnach zwei Gründe. Ausschlaggebend waren nicht bloss die Tatsache, dass die eine Regelung eine hohe, die andere aber eine tiefe Personengrenze vorgesehen hat, und die mit dieser Tatsache zusammenhängenden Auswirkungen der jeweils noch möglichen Kundgebungen auf die Allgemeinheit. Vielmehr dürfte ebenso entscheidend die Tatsache gewesen sein, dass der Kanton Bern alle Versammlungen gleichbehandelt hat, obwohl die politische Wertung und die besondere grund- und staatsrechtliche Bedeutung von Kundgebungen eine Ungleichbehandlung forderten, und dass umgekehrt der Kanton Uri gerade diese Unterschiede berücksichtigt hat.

Aus den beiden Urteilen lassen sich unseres Erachtens folgende Leitlinien für die Einschränkung von Kundgebungen in besonderen Lagen ableiten: Es ist in erster Linie Sache der politischen Behörden und des politischen Prozesses, die Wertungen vorzugeben, die bei der Bekämpfung einer besonderen Lage massgebend sein sollen. Sodann sind diese Wertungen selbst dann zu beachten, wenn das übergeordnete Recht einen beträchtlichen Umsetzungsspielraum belässt. Weiter sind Kundgebungen aufgrund deren hoher grund- und staatsrechtlicher Bedeutung im Vergleich zu anderen Veranstaltungen privilegiert zu behandeln. Und schliesslich brauchen Kundgebungen zur Gewährleistung der damit angestrebten Appell- und Aussenwirkung eine gewisse Mindestgrösse, die, wenn sie unterschritten wird, einem vollständigen Kundgebungsverbot gleichkommt und nur gerechtfertigt ist, wenn auch ein Verbot gerechtfertigt wäre.

---

98 Vgl. BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 5.2, 6.4.1 und 6.4.2; 2C_308/2021, 3.9.2021, E. 7.8.2.

99 Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (SR 818.102).

100 Medienmitteilung vom 25. März 2021, «Kundgebung nicht bewilligt», Internet: www.ur.ch/mmdirektionen/77066 (Abruf 30.1.2022); Medienmitteilung vom 7. April 2021, «Beschwerde gegen nicht erteilte Anlassbewilligung», Internet: www.ur.ch/mmregierungsrat/77506 (Abruf 30.1.2022); so auch der Vorwurf der Beschwerdeführenden, vgl. BGer, 2C_290/2021, 3.9.2021, E. 3.