

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 290/2021

Urteil vom 3. September 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Donzallaz,  
Bundesrichterin Hänni,  
Bundesrichter Beusch,  
Gerichtsschreiberin Ivanov.

Verfahrensbeteiligte

A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch MLaw Artur Terekhov,

gegen

Regierungsrat des Kantons Uri,  
Rathausplatz 1, 6460 Altdorf UR.

Gegenstand

Aufhebung Art. 2 des kantonalen COVID-19-Reglements,

Beschwerde gegen das Reglement vom 26. März 2021 (Covid-19-Reglement UR 30.2217, Stand 1. April 2021).

Sachverhalt:

A.

Der Bundesrat erliess am 19. Juni 2020 die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; AS 2020 2213; inzwischen ersetzt durch die Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 [SR 818.101.26]; im Folgenden wird die alte Verordnung zitiert). Ihr Art. 6 enthält Bestimmungen für Veranstaltungen. Die Verordnung wurde in der Folge mehrfach geändert. Nach der am 26. März 2021 in Kraft stehenden Fassung von Art. 6 Abs. 1 ist die Durchführung von Veranstaltungen verboten. Vom Verbot ausgenommen sind unter anderem Veranstaltungen nach Artikel 6c (lit. a) sowie Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung mit bis zu 50 Personen (lit. b). Art. 6c Abs. 2 lautet wie folgt:

Für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und für Unterschriftensammlungen sind die Artikel 4-6 nicht anwendbar. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer müssen eine Gesichtsmaske tragen; es gelten jedoch die Ausnahmen nach Artikel 3b Absatz 2 Buchstaben a und b.

B.

Am 26. März 2021 erliess der Regierungsrat des Kantons Uri das vorliegend massgebende totalrevidierte Reglement zur Bekämpfung der Verbreitung des Coronavirus (Kantonales Covid-19-Reglement; Amtsblatt des Kantons Uri vom 1. April 2021, S. 536). Dessen Art. 2 lautet:

Artikel 2 Besondere Bestimmungen für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen

In Abweichung von Artikel 6c Absatz 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage sind politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 300 Personen verboten.

Das Reglement trat am 1. April 2021 in Kraft und war ursprünglich bis zum 30. April 2021 befristet. Mit Regierungsratsbeschluss vom 27. April 2021 wurde die Geltungsdauer bis 30. Mai 2021, und mit Regierungsratsbeschluss vom 25. Mai 2021 bis zum 2. Juli 2021 verlängert. Anschliessend wurde das Reglement erneut totalrevidiert. Die neue Fassung vom 9. August 2021 (RB 30.2217) ist am 16.

August 2021 in Kraft getreten und enthält keine Bestimmungen für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen mehr.

C.

Am 6. April 2021 erhob A. \_\_\_\_\_ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit dem Antrag, Art. 2 des kantonalen Covid-19-Reglements sei aufzuheben; eventualiter sei festzustellen, dass diese Bestimmung bundesrechtswidrig sei und ihr Erlass und Inkraftsetzung widerrechtlich erfolgt sei. Zudem beantragte sie Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Der Regierungsrat des Kantons Uri beantragt Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin hält replikweise an ihren Anträgen fest.

Mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 29. April 2021 wurde das Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat den Fall am 3. September 2021 öffentlich beraten und entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Da der Kanton Uri gegen Reglemente des Regierungsrates keine abstrakte Normenkontrolle auf kantonaler Ebene kennt (Art. 54 der Verordnung des Landrats vom 23. März 1994 über die Verwaltungsrechtspflege [RB 2.2345] e contrario; BGE 142 I 99 E. 1.1), ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht direkt gegen den angefochtenen Erlass zulässig (Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG). Die Frist (Art. 101 BGG) ist eingehalten.

1.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat; das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 146 I 62 E. 2.1; 145 I 26 E. 1.2).

Die Beschwerdeführerin ist als Einwohnerin des Kantons Uri vom angefochtenen Reglement grundsätzlich berührt, zumal sie geltend macht, an Kundgebungen teilnehmen zu wollen, welche durch die angefochtene Norm verboten bzw. eingeschränkt werden.

Das schutzwürdige Interesse (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG) besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn die Beschwerdeführerin mit ihren Anliegen obsiegt und dadurch ihre tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann (BGE 141 II 14 E. 4.4); das Rechtsschutzinteresse muss daher grundsätzlich aktuell sein. Das gilt auch für die abstrakte Normenkontrolle (BGE 146 II 335 E. 1.3). Am aktuellen Rechtsschutzinteresse fehlt es, wenn der angefochtene Erlass inzwischen aufgehoben worden ist. Ausnahmsweise tritt das Bundesgericht unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses auf eine Beschwerde ein, wenn 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 (BGE 146 II 335 E. 1.3; 142 I 135 E. 1.3.1; 139 I 206 E. 1.1). Das Bundesgericht kann dabei die Überprüfung auf diejenigen Streitfragen beschränken, die sich in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wieder stellen werden (BGE 131 II 670 E. 1.2).

1.3. Die angefochtene Reglementsbestimmung war bis 2. Juli 2021 in Kraft und gilt heute nicht mehr. Die Beschwerdeführerin beantragt für diesen Fall ausdrücklich eventualiter die Feststellung, dass die angefochtene Bestimmung bundesrechtswidrig sei. Die Beschwerdeführerin wirft die Frage auf, ob die Kantonsregierung befugt ist, zur Bekämpfung von Epidemien politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen einzuschränken. Deren Beantwortung liegt wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse. Diese Frage könnte sich mit erheblicher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft stellen. Wenn - wie dies hier geschehen ist - diese Erlasse nur kurze Zeit in Kraft stehen, wäre eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung des angefochtenen Reglements 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 Reglemente durch alle Instanzen hindurch zu erwirken. Es rechtfertigt sich daher, auf das Erfordernis des aktuellen Interesse zu verzichten und auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG), ferner die Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (Art. 95 lit. c BGG). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rügepflicht. Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 136 I 49 E. 1.4.1 mit Hinweis). Auf andere Aspekte geht es nicht ein, selbst wenn sie allenfalls verfassungsrechtlich problematisch sein könnten.

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil grundsätzlich den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Urteilt es wie vorliegend direkt im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle über einen angefochtenen Erlass, fehlt ein vorinstanzlicher Sachverhalt, den das Bundesgericht seinem Urteil zugrunde legen könnte. Es hat daher den Sachverhalt eigenständig zu erheben, soweit dies für die Beurteilung erforderlich ist. Das Beweisverfahren richtet sich gemäss Art. 55 Abs. 1 BGG nach den dort genannten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273). Beweis wird nur über erhebliche und grundsätzlich nur über bestrittene Tatsachen geführt (Art. 36 Abs. 1 BZP).

3.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, für den 10. April 2021 wäre auf einem privaten Gelände in Altdorf eine Kundgebung vorgesehen gewesen, für welche bis zu 10'000 Teilnehmende erwartet worden seien. Der Regierungsrat habe zunächst mit Verfügung vom 25. März 2021 diese Kundgebung verboten und erst im Nachgang zu dieser Verfügung, aber im Zusammenhang mit dem geplanten Anlass, die hier angefochtene Reglementsbestimmung erlassen. Es stelle sich damit die Frage, ob der Regierungsrat nicht einen generell-abstrakten Erlass missbrauche, um das Verbot eines einmaligen Ereignisses rechtlich zu untermauern. Indessen ist die angefochtene Bestimmung als solche klarerweise generell-abstrakt gefasst und beschlägt während ihrer Geltungsdauer alle möglicherweise geplanten Veranstaltungen. Der Umstand, dass eine konkrete geplante Veranstaltung Anlass für das Reglement gewesen sein mag, macht dieses nicht als solches unzulässig. Das konkrete Verbot der erwähnten Veranstaltung ist seinerseits hier nicht Streitgegenstand.

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) : In der besonderen Lage sei der Bundesrat abschliessend für die Anordnung von Massnahmen zuständig. Kantonale Zuständigkeiten bestünden nur, soweit das Bundesrecht solche vorsehe. Zwar könnten die Kantone gemäss Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage weitere gesundheitliche Restriktionen erlassen, sie müssten jedoch nach Art. 8 Abs. 2 die Ausübung der politischen Rechte und der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleisten. Auch Art. 6c Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage bringe zum Ausdruck, dass gewisse bundesrätliche Einschränkungen auf politische und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen nicht anwendbar seien. Mit diesen Wertungen sei es nicht vereinbar, auf kantonaler Ebene eine starre Obergrenze von 300 Teilnehmern festzulegen, während in andren Kantonen deutlich grössere Kundgebungen bewilligt würden.

4.2. 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).

4.3. 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.

4.4. Das hier angefochtene Reglement stützt sich gemäss seinem Ingress unter anderem auf die Art. 40 Abs. 1 und 2 EpG.

Art. 40 EpG lautet:

1 Die zuständigen kantonalen Behörden ordnen Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie koordinieren ihre Massnahmen untereinander.

2 Sie können insbesondere folgende Massnahmen treffen:

- a. Veranstaltungen verbieten oder einschränken;
- b. Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen;
- c. das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken.

3 Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen.

Die Kantone sind also gemäss Art. 40 EpG ausdrücklich zuständig, um Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten anzuordnen, namentlich auch Verbote oder Einschränkungen von Veranstaltungen (Abs. 2 lit. a; vgl. Urteil 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.2, zur Publikation vorgesehen). 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 kantonale Verbote oder Einschränkungen von Veranstaltungen.

4.5. Die hier formell angefochtene Reglementsbestimmung datiert vom 26. März 2021. Die eidgenössische Covid-19-Verordnung besondere Lage enthielt zu jenem Zeitpunkt unter anderem in Art. 6 besondere Bestimmungen für Veranstaltungen. Nach Abs. 1 ist die Durchführung von Veranstaltungen verboten. Vom Verbot ausgenommen sind unter anderem Veranstaltungen nach Artikel 6c (lit. a), Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung mit bis zu 50 Personen (lit. b) und Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis nach Absatz 2 (lit. h). Nach diesem Abs. 2 dürfen an Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis (private Veranstaltungen) in Innenbereichen höchstens 5 und in Aussenbereichen höchstens 15 Personen teilnehmen. Diese Einschränkungen sind jedoch gemäss Art. 6c Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage nicht anwendbar für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen. Solche werden durch die bundesrätliche Verordnung - bis auf die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske - nicht eingeschränkt und namentlich nicht einer Maximalzahl unterworfen. Es liegt auf der Hand, dass die hier angefochtene Bestimmung davon abweicht, indem sie die Teilnehmerzahl auf 300 begrenzt. Es ist zu prüfen, ob diese Abweichung zulässig ist.

4.6. Art. 8 der Covid-19-Verordnung besondere Lage (in der am 26. März 2021 in Kraft stehenden Fassung vom 4. Dezember 2020; AS 2020 5189) lautet wie folgt:

Art. 8 Zusätzliche Massnahmen der Kantone

1 Der Kanton trifft zusätzliche Massnahmen nach Artikel 40 EpG, wenn:

a. die epidemiologische Lage im Kanton oder in einer Region dies erfordert; er beurteilt die Lage namentlich aufgrund folgender Indikatoren und ihrer Entwicklung:

1. Inzidenz (7-Tage, 14-Tage),
  2. Anzahl Neuinfektionen (pro Tag, pro Woche),
  3. Anteil positiver Tests an der Gesamtzahl durchgeführter Tests (Positivitätsrate),
  4. Anzahl durchgeführter Tests (pro Tag, pro Woche),
  5. Reproduktionszahl,
  6. Kapazitäten im stationären Bereich sowie Anzahl neu hospitalisierter Personen (pro Tag, pro Woche), einschliesslich solcher in der Intensivpflege;
- b. er aufgrund der epidemiologischen Lage nicht mehr die notwendigen Kapazitäten für die

erforderliche Identifizierung und Benachrichtigung ansteckungsverdächtiger Personen nach Artikel 33 EpG bereitstellen kann.

2 Er gewährleistet dabei namentlich die Ausübung der politischen Rechte sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit.

3 Er hört vorgängig das BAG an und informiert dieses über die getroffenen Massnahmen.

Aus Art. 8 der Verordnung ergibt sich somit ausdrücklich, dass der Kanton unter den darin genannten Voraussetzungen auch zusätzliche Massnahmen treffen kann, also Massnahmen, 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 (Urteil 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.2, zur Publikation vorgesehen). Die bundesrätliche Verordnung lässt damit zu, dass in einzelnen Kantonen verschärfte Massnahmen gelten können. Der blosse Umstand, dass der Kanton Uri einschneidendere Einschränkungen vorsieht als der Bundesrat oder als andere Kantone, ist für sich allein noch kein Grund, die angefochtene Regelung als bundesrechtswidrig zu bezeichnen.

4.7. Voraussetzung für derartige Massnahmen ist gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage, dass die epidemiologische Lage im Kanton oder in der Region "dies erfordert". Dies fällt zusammen mit dem Kriterium der Erforderlichkeit als Teilgehalt der Verhältnismässigkeit als Voraussetzung für eine Grundrechtseinschränkung, und ist in diesem Zusammenhang zu prüfen (vgl. E. 6.3.4 und 6.3.5 hiernach). Die in Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage enthaltene weitere Anforderung, dass der Kanton dabei (d.h. beim Treffen zusätzlicher Massnahmen) namentlich die Ausübung der politischen Rechte sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleistet, ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der politischen Rechte zu prüfen (vgl. E. 7 hiernach).

5.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV).

5.1. Die Versammlungsfreiheit wird durch Art. 22 BV sowie Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II (SR 0.103.2) gewährleistet. Massgebend ist dabei vorab Art. 22 BV bzw. die dazugehörige Rechtsprechung, da die Garantien gemäss Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II hinsichtlich Inhalt und Umfang des Schutzes nicht über die Gewährleistung der Bundesverfassung hinausgehen (BGE 147 I 161 E. 4.2). Dies gilt auch in Bezug auf Kundgebungen auf öffentlichem Grund (BGE 132 I 256 E. 3 i.f.; 127 I 164 E. 3d i.f.).

Nach Art. 22 Abs. 2 BV hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, daran teilzunehmen oder davon fernzubleiben. Zu den Versammlungen gehören unterschiedliche Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation zu einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsaussernden Zweck (BGE 147 I 161 E. 4.2; 144 I 281 E. 5.3.1; 143 I 147 E. 3.1; 137 I 31 E. 6.1). 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 (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, N. 7 zu Art. 22 BV).

5.2. 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 (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 581; GIORGIO MALINVERNI, in: Constitution fédérale, Commentaire romand, 2021, N. 24 zu Art. 22 BV; CHRISTOPH ERRASS, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 15 zu Art. 22 BV; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY-STRULLER, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBI 1995 S. 101 ff.; vgl. auch BGE 100 Ia 392 E. 4c). 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 (vgl. BGE 127 I 164 E. 3c/d; 107 Ia 64 E. 3b; 100 Ia 392 E. 4c und 5; Urteil 1C 35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 4.3, in: ZBI 2016 S. 253 ff.). Das Bundesgericht hat seit jeher im Zusammenhang mit Demonstrationen auf den hohen Stellenwert hingewiesen, welcher der Versammlungsfreiheit aufgrund deren zentralen Bedeutung für die Meinungsbildung in einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat, besonders auch in politisch unruhigen Zeiten, zukommt (vgl. Urteil 1C 35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 4.3, in: ZBI 2016 S. 253 ff., mit zahlreichen Hinweisen).

5.3. Das angefochtene Reglement stellt eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit dar. Grundrechtseinschränkungen sind zulässig, wenn sie eine hinreichende gesetzliche Grundlage haben, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind, verhältnismässig sind und den Kerngehalt nicht antasten (Art. 36 BV).

Die Beschwerdeführerin anerkennt ausdrücklich das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage (vgl. auch E. 4.4 hiervor) und die Respektierung des Kerngehalts, stellt jedoch die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit in Frage.

5.4. Die angefochtene Verordnung bezweckt, die Covid-19-Epidemie zu bekämpfen, indem die Ausbreitung des die Epidemie verursachenden Virus begrenzt werden soll. Es kann nicht ernsthaft bestritten werden, dass dieser Zweck grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt (Art. 2 und 19 EpG; Urteil 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.3.1, zur Publikation vorgesehen).

5.5. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels (1) geeignet und (2) erforderlich ist und sich (3) für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne) : Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen (vgl. BGE 147 I 103, nicht publ. E. 5.3; 146 I 157 E. 5.4; 143 I 403 E. 5.6.3; 140 I 2 E. 9.2.2 mit Hinweisen). Dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz kommt 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 (vgl. Urteile 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.3; 2C 793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.3.1; jeweils zur Publikation vorgesehen).

5.5.1. Das Element 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). 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 (BGE 143 II 518 E. 8.3.4). 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 (BGE 131 II 431 E. 4.1; Urteil 2C 905/2010 vom 22. März 2011 E. 3.3.1). Je grösser das Risiko ist, desto eher sind risikoreduzierende Massnahmen gerechtfertigt bzw. geboten (BGE 143 II 518 E. 8.3.4; 143 IV 9 E. 2.9; spezifisch bezüglich Seuchenbekämpfung: BGE 132 II 305 E. 4.4). 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. Umgekehrt müssen auch die negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Massnahmen berücksichtigt werden und schliesslich Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden (zum Ganzen vgl. Urteil 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.4, zur Publikation vorgesehen). Prioritär sind Massnahmen zu treffen, bei denen das Verhältnis zwischen Risikoreduktion und unerwünschten Konsequenzen am besten ist (vgl. BGE 143 II 518 E. 8.3.4; 137 V 295 E. 6.2; 131 II 431 E. 4.4.4). 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 (vgl. Urteile 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.3; 2C 793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.3.1; jeweils zur Publikation vorgesehen).

Schliesslich dürfen die Massnahmen nur solange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen (Art. 40 Abs. 3 EpG).

5.5.2. 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 (BGE 142 I 162 E. 3.2.2; 142 I 76 E. 3.3; 118 Ia 175 E. 3a). Dasselbe gilt für die relative Gewichtung, die den einzelnen involvierten Rechtsgütern und Interessen beizumessen ist, weshalb auch hier den politischen Behörden ein Beurteilungsspielraum zusteht (BGE 146 II 17 E. 6.4). 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 (BGE 143 II 518 E. 5.7). Es ist alsdann nicht in erster Linie Sache der Gerichte, sondern des Ordnungsgebers oder der zuständigen Fachbehörden, das akzeptable Risiko festzulegen (BGE 139 II 185 E. 9.3). Andernfalls obliegt diese Aufgabe den Gerichten (Urteile 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.5; 2C 793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.3.2; jeweils zur Publikation vorgesehen).

5.5.3. Hinzu kommt, dass der Natur der Sache nach eine gewisse Unsicherheit besteht bezüglich der zukünftigen Wirkung einer bestimmten Massnahme (BGE 140 I 176 E. 6.2). Namentlich besteht bei neu auftretenden Infektionskrankheiten typischerweise eine hohe Unsicherheit über Ursachen, Folgen und geeignete Bekämpfungsmassnahmen (BGE 132 II 449 E. 5.4; 131 II 670 E. 2.3). 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 (BENJAMIN MÄRKLI, *Notrecht in der Anwendungsprobe - Grundlegendes am Beispiel der COVID-19-Verordnungen*, Sicherheit & Recht 2020, S. 59 ff., 63; ANDREAS ZÜND/CHRISTOPH ERRASS, *Pandemie - Justiz - Menschenrechte*, in: *Pandemie und Recht*, Sondernummer ZSR, 2020, S. 69 ff., 85 f.; PATRICE MARTIN ZUMSTEG, in: *Helbing Lichtenhahn Verlag [Hrsg.], COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise*, 2020, S. 802 ff., 807), was einen gewissen Spielraum der zuständigen Behörden voraussetzt (BGE 131 II 670 E. 2.3 und E. 3; vgl. bereits BGE 50 I 334 E. 4). 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 (BGE 132 II 305 E. 4.3 und 5.1; ALEXANDRE FLÜCKIGER, *Le droit expérimental, Potentiel et limites en situation épidémiologique extraordinaire*, Sicherheit & Recht, 2020, S. 142 ff., 151 f.).

5.5.4. Mit fortschreitendem Wissen sind die Massnahmen anzupassen. Widerlegen neue Erkenntnisse die bisherige Risikobeurteilung, müssen die Regelungen überprüft und gegebenenfalls entsprechend überarbeitet werden (Art. 31 Abs. 4, Art. 40 Abs. 3 und Art. 81 EpG; BGE 136 I 1 E. 4.2.1; 132 I 7 E. 4.2; FLÜCKIGER, a.a.O., S. 150 ff.). 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 (BGE 139 II 185 E. 11.6.2) 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 (vgl. BGE 132 II 449 E. 4.3.1; 132 II 305 E. 5.4.1). In diesem Sinne ist jede Beurteilung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgenommen wird, zwangsläufig provisorisch, beruhend auf dem aktuellen Stand des Wissens (BGE 139 II 185 E. 10.1.3). 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 (vgl. E. 5.5.3 hiavor) 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 (vgl. BGE 142 II 243 E. 2.4; 132 II 449 E. 5.4; 132 II 305 E. 4.4, 5.1 und 5.3; 131 II 670 E. 2.3; Urteil 6B 365/2010 vom 14. März 2011 E. 4.13.1). 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 (vgl. BGE 132 II 449 E. 4.3.2 und 5.3).

5.5.5. Insgesamt muss aus all diesen Gründen den fachlich zuständigen und politisch verantwortlichen Behörden ein erheblicher Beurteilungsspielraum zugestanden werden (Urteil 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.2.8, zur Publikation vorgesehen; BGE 132 II 305 E. 4.4 und 5.1).

## 6.

Nachfolgend ist die Verhältnismässigkeit des angefochtenen Reglements anhand der erwähnten Kriterien zu prüfen. Dabei ist insbesondere eine Abwägung zwischen dem unbestrittenen öffentlichen Interesse am Gesundheitsschutz und den weiteren involvierten öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen.

6.1. Die Beschwerdeführerin rügt, es fehle ein Beweis dafür, dass die bislang in anderen Kantonen durchgeführten Demonstrationen unter freiem Himmel je zu erhöhten Ansteckungen, zu einer

Belastung des Gesundheitswesens bzw. zu Todesfällen geführt hätten. Die angefochtene Massnahme sei zur Bekämpfung von Covid-19 weder erforderlich noch geeignet. Sie widerspreche der bundesrechtlichen Wertung, wonach die Ausübung der politischen Rechte zu wahren sei (Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage), und es fehle an der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, da mildere Mittel zur Verfügung stünden wie namentlich eine höhere Maximalzahl oder genauere Anforderungen an Schutzkonzepte.

6.2. Zunächst ist die Geeignetheit der Massnahme zu prüfen.

6.2.1. Der Regierungsrat beruft sich in der Vernehmlassung auf eine Studie von JAN M. BRAUNER et al (Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19, Science 371, 9338 [19.2.2021]), in welcher anhand einer Länderstudie in 41 (meist europäischen) Ländern die Wirksamkeit von sieben Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Epidemie zwischen Januar und Mai 2020 untersucht wurden. Daraus ergab sich, dass die Einschränkung von Menschenansammlungen zu einer erheblichen Reduktion des Reproduktionsfaktors führte, nämlich mit einer Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 10 oder weniger im Median um ca. 40 %, bei weniger als 100 Teilnehmern um ca. 35 % und bei 1000 oder weniger Teilnehmern um ca. 20 %. Im Vergleich dazu führte die Schliessung von Schulen und Universitäten zu einer Reduktion um ca. 36 %, die Schliessung der meisten "nonessential businesses" um ca. 26 % und die Schliessung von "some businesses" um ca. 17,5 %.

Die Beschwerdeführerin setzt sich in der Replik mit dieser Studie nicht auseinander. Auch andere Untersuchungen kommen zum Ergebnis, dass die Einschränkungen von Versammlungen zu den wirksamsten Massnahmen zur Eindämmung von Covid-19 zählen, und zwar umso wirksamer, je tiefer die Anzahl der Teilnehmer ist (vgl. DANIEL KETTIGER, Die Einschränkung von Demonstrationen vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Erkenntnisse, Jusletter Coronavirus-Blog, , Ziff. 2.1). Auch wenn die Ansteckungsgefahr im Freien sehr wahrscheinlich geringer ist als in Innenräumen, kann angesichts dieser Untersuchungen doch auch bei Veranstaltungen im Freien eine relevante Ansteckungsgefahr nicht verneint werden.

6.2.2. Angesichts des Umstandes, dass die Übertragung von SARS-CoV-2 allgemeinnotorisch weitgehend von Mensch zu Mensch erfolgt und mit Blick auf den Stand der Forschung, ist eine Einschränkung von zwischenmenschlichen Kontakten geeignet, die Übertragung von Viren und damit auch die durch Virenübertragung verursachten Infektionen und Krankheiten zu reduzieren. Verbote oder Einschränkungen von Veranstaltungen schränken die zwischenmenschlichen Kontakte ein und sind daher ein grundsätzlich taugliches Mittel, um die Verbreitung einer Krankheit zu reduzieren.

6.3. Als nächstes ist zu prüfen, ob die hier angefochtene Einschränkung der Teilnehmerzahl an politischen Kundgebungen erforderlich ist.

6.3.1. Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung aus, im Kanton Uri seien die Fallzahlen ab Mitte März 2021 stark angestiegen; die 14-Tagesinzidenz pro 100'000 Einwohner sei Anfang März bei 100 gelegen, bis am 22. März auf 324 (bei einem schweizerischen Durchschnitt von 220) und am 13. April 2021 auf 931.8 (bei einem schweizerischen Durchschnitt von 297) angestiegen. Die Intensivpflegestation des Kantonsspitals Uri mit ihren maximal sechs Beatmungsplätzen sei in den letzten Wochen vorwiegend mit Covid-19-Patienten belegt gewesen und die eigens dafür geschaffene Covid-Station des Spitals sei voll belegt gewesen. Medizinisch nicht zwingende Eingriffe seien verschoben worden. Die Beschränkung der Teilnehmerzahl an Kundgebungen sei eine wirksame Massnahme, um die weitere Verbreitung des Coronavirus zu verhüten, da es an solchen Veranstaltungen zu einer erheblichen Infektionsgefahr für Teilnehmer, Polizeibeamte und Dritte komme.

Einen direkten Beweis, dass die im angefochtenen Reglement enthaltene Einschränkung von Kundgebungen noch höhere Zahlen verhindert hätte, kann der Regierungsrat zwar nicht erbringen. Ein solcher Nachweis kann der Natur der Sache nach allerdings kaum je geführt und deshalb auch nicht als Voraussetzung für solche Massnahmen verlangt werden; es genügt dafür eine erhebliche Plausibilität, dass solche Massnahmen wirksam sind (vgl. E. 5.5.3 hiervor).

6.3.2. Die Beschwerdeführerin bestreitet die vom Regierungsrat angeführten Zahlen als solche nicht, wirft allerdings in der Replik die Frage auf, ob nicht einfach die gute Teststrategie im Kanton Uri für die hohen Fallzahlen verantwortlich sei.

Dass eine gute Teststrategie derart hohe Unterschiede in den Fallzahlen erklärt, ist eher unwahrscheinlich. Auch wenn die Infektions-Fallzahlen für sich allein nicht ausschlaggebend sind für die Beurteilung der epidemiologischen Situation, so können sie doch dafür ein Indikator sein (vgl.

Urteil 2C 941/2020 vom 8. Juli 2021 E. 3.3.4, zur Publikation vorgesehen).

6.3.3. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass der Regierungsrat des Kantons Uri aufgrund der epidemiologischen Lage befugt war, Massnahmen zu treffen, die über die bundesrechtlich vorgeschriebenen hinaus gehen (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage sowie E. 4.6 und 4.7 hiervor).

6.3.4. Als milderer Mittel käme zunächst eine höhere Teilnehmerzahl als 300 in Frage. Es ist indes davon auszugehen, dass dies mit einem höheren Ansteckungs- bzw. Verbreitungsrisiko verbunden wäre. Zwar ist die Ansteckungsgefahr im Freien nach dem aktuellen Stand des Wissens wohl geringer als in geschlossenen Räumen. Dennoch kann gestützt auf die verschiedenen Untersuchungen, wie bereits erwähnt, eine relevante Ansteckungsgefahr im Freien nicht ausgeschlossen werden (vgl. E. 6.2.1 hiervor).

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 (BGE 136 I 1 E. 4.4.4; 133 I 249 E. 3.4; vgl. auch Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 BV).

6.3.5. Denkbar ist sodann, wie die Beschwerdeführerin in vager Form geltend macht, an Stelle der Begrenzung der Teilnehmerzahl bessere Schutzkonzepte bei Kundgebungen anzuordnen. Zudem ist es namentlich möglich, bei Kundgebungen auf öffentlichem Grund, die in der Regel bewilligungspflichtig sind, im Rahmen des Bewilligungsverfahrens differenzierte Lösungen im Einzelfall vorzusehen und risikolimitierende Auflagen anzuordnen (vgl. dazu eingehender Urteil 2C 308/2021 vom 3. September 2021 E. 7.7.2 und 7.7.3).

Die allgemeine Lebenserfahrung zeigt allerdings, 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 (vgl. auch KETTIGER, a.a.O., Ziff. 4.4.3). 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.

6.4. In Bezug auf die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne ist schliesslich Folgendes festzuhalten:

6.4.1. Anders als beispielsweise private Veranstaltungen sind Kundgebungen in erster Linie auf Aussenwirkungen bedacht (vgl. auch Bundesamt für Gesundheit, Erläuterungen zur Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie [Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26], Version vom 27. April 2021, S. 24 [nachfolgend: Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage]). Im Gegensatz zu anderen Formen von Meinungsbildung richten sie sich nicht primär an Personen, die sich ohnehin bereits für ein bestimmtes Thema interessieren; vielmehr sollen auch Dritte sowie die Medien auf die jeweiligen Anliegen aufmerksam gemacht werden (vgl. MALINVERNI, a.a.O., N. 24 zu Art. 22 BV). Insofern erfüllt die Versammlungsfreiheit auch eine Ventil- sowie eine "Warn-, Kontroll- und Innovationsfunktion" (MAYA HERTIG, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 1 zu Art. 22 BV; BGE 100 Ia 392 E. 4c).

Vor diesem Hintergrund erscheint naheliegend, 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 (vgl. zum Ganzen auch Urteil 2C 308/2021 vom 3. September 2021 E. 7.8).

6.4.2. Indem sie die Teilnehmerzahl an politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen auf 300 Personen festlegt, trägt die vorliegend angefochtene Reglementsbestimmung sowohl den epidemiologischen Risiken, die von Menschenansammlungen ausgehen, als auch den öffentlichen und privaten Interessen an der Durchführung von Kundgebungen Rechnung. Insbesondere werden politische Kundgebungen nicht gleich behandelt wie andere Veranstaltungen. In diesem

Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen wegen der hohen Bedeutung, die ihnen in einer grund- und staatsrechtlichen Perspektive zukommt, gegenüber anderen Veranstaltungen insofern privilegierte, als diese nicht sämtliche an übrige Veranstaltungen gestellten Anforderungen erfüllen mussten. Insbesondere wurde keine Begrenzung hinsichtlich der Anzahl Teilnehmer festgelegt (vgl. Art. 6c Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage, in der im Zeitpunkt des Erlasses des hier angefochtenen Reglements geltenden Fassung und E. 4.5 hiervor; vgl. auch Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage, a.a.O., S. 7, 24 f.). Zwar dürfen die Kantone, wie bereits ausgeführt, schärfere Massnahmen anordnen bzw. sind sie nicht gehalten, die bundesrechtlichen Vorgaben zu übernehmen. Indessen gilt es im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen, dass der Bundesrat politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen aufgrund des hohen öffentlichen Interesses speziellen Vorschriften unterstellt hat. Die hier angefochtene Regelung trägt dieser vom Bundesrat gewollten Differenzierung Rechnung.

6.4.3. 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 (in der im Zeitpunkt des Erlasses des hier angefochtenen Reglements geltenden Fassung) in Bezug auf Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung oder im Familien- und Freundeskreis tut (vgl. E. 4.5 hiervor). Die Beschwerdeführerin kritisiert zwar generell auch die vom Bundesrat angeordneten Massnahmen als überschüssig. Diese Kritik ändert aber nichts daran, dass diese Massnahmen im hier massgebenden Zeitpunkt in Kraft standen und hier nicht Streitgegenstand sein können.

6.5. Schliesslich hat der Regierungsrat der Verhältnismässigkeit insoweit Rechnung getragen, als er die Geltungsdauer des Reglements befristet hat (vgl. auch Art. 40 Abs. 3 EpG).

6.6. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die hier angefochtene Reglementsbestimmung sowohl das unbestrittene öffentliche Interesse am Gesundheitsschutz als auch die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einem demokratischen Rechtsstaat und die privaten Interessen an Kundgebungen berücksichtigt. Die Begrenzung der Teilnehmerzahl an politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen auf 300 Personen liegt im Rahmen des weiten kantonalen Beurteilungsspielraums (vgl. E. 5.5.5 hiervor) und erweist sich als verhältnismässig. Die angefochtene Bestimmung im kantonalen Covid-19-Reglement verletzt die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) nicht.

7.

7.1. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, das angefochtene Reglement verletze die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV), indem dadurch mit Blick auf die damals anstehende Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 über das Covid-19-Gesetz (Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie [SR 818.102]) Kundgebungen verboten würden, die auch und gerade eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Gesetz bezweckten. Dadurch werde eine Informationslage geschaffen, in der entweder einseitige Behördenpropaganda dominiere oder sich die Stimmberechtigten ihre Informationen auf bisweilen zweifelhaften Online-Kanälen beschaffen müssen. Die Beschwerdeführerin bezieht sich auf das Urteil 1C 169/2020 vom 22. Dezember 2020, wo das Bundesgericht eine mit der Covid-Epidemie begründete Verschiebung von Kommunalwahlen unter anderem damit rechtfertigte, in der aktuellen Pandemie-Situation wäre infolge der geltenden Veranstaltungsverbote die freie Willensbildung der Stimmbürger eingeschränkt (vgl. dort E. 2.6.2).

7.2. Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 145 I 1 E. 4.1; 143 I 78 E. 4.3; BGE 140 I 338 E. 5; 135 I 292 E. 2). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich

eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (BGE 145 I 1 E. 4.1 mit Hinweisen).

7.3. Vorliegend ist nicht die Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 Streitgegenstand. Durch die angefochtene Bestimmung greift der Regierungsrat auch nicht inhaltlich in den Abstimmungskampf ein. Insbesondere nimmt er weder für noch gegen das Covid-19-Gesetz Stellung, das am 13. Juni 2021 zur Abstimmung gelangte. Ebenso wenig erfolgt damit eine unzulässige private Intervention für oder gegen das besagte Gesetz. Vielmehr befürchtet die Beschwerdeführerin, dass die Einschränkung von Kundgebungen eine freie öffentliche Auseinandersetzung über das Gesetz verhindert.

7.4. Wie dargelegt (vgl. E. 4 hiavor), wird durch die angefochtene Reglementsbestimmung die Durchführung von politischen Kundgebungen nicht verboten. Es wird lediglich die Teilnehmerzahl begrenzt, nicht aber die Möglichkeit, an solchen Kundgebungen politische Auffassungen zu äussern. Die Meinungsbildung wird inhaltlich in keiner Weise eingeschränkt.

Wie ebenfalls festgehalten, dient die angefochtene Massnahme dem Gesundheitsschutz und liegt somit im öffentlichen Interesse. Durch die Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 300 Personen wird die Versammlungsfreiheit zwar eingeschränkt, jedoch nicht ihres Gehalts entleert bzw. ausgehöhlt (vgl. E. 6.4.3 hiavor). Zudem sind Befürworter wie Gegner des Gesetzes, das zur Abstimmung gelangte, von der Einschränkung gleichermassen betroffen. Die Anforderung von Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage, wonach die Kantone die Ausübung der politischen Rechte zu gewährleisten haben, ist damit nicht verletzt.

8.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Die Beschwerdeführerin trägt die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesamt für Gesundheit schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. September 2021

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Ivanov