

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 941/2020

Urteil vom 8. Juli 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Donzallaz,  
Bundesrichterin Hänni,  
Bundesrichter Beusch,  
Gerichtsschreiber Businger.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

Kanton Schwyz, handelnd durch den Regierungsrat,  
Bahnhofstrasse 9, 6430 Schwyz.

Gegenstand

Verordnung des Kantons Schwyz vom 14. Oktober 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und Schutzkonzept Schuljahr 2020/2021.

Sachverhalt:

A.

Der Bundesrat erliess am 19. Juni 2020 die alte Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; AS 2020 2213). Diese wurde in der Folge wiederholt geändert. Art. 8 der Verordnung in der ursprünglichen Fassung lautete:

Art. 8 Zusätzliche Massnahmen der Kantone

1 Erhöht sich die Anzahl Personen, die nach Artikel 33 EpG identifiziert und benachrichtigt werden müssen, derart, dass diese Massnahme nicht praktikabel ist, so kann der Kanton für eine begrenzte Zeit vorsehen, dass die Anzahl Gäste, Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einrichtungen und Betrieben sowie an Veranstaltungen über die Vorgaben dieser Verordnung hinaus beschränkt wird.

2 Kommt es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen oder droht eine solche unmittelbar, so kann der Kanton für eine begrenzte Zeit regional geltende Massnahmen nach Artikel 40 EpG treffen. Er hört vorgängig das BAG an und informiert dieses über die getroffene Massnahme.

B.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz erliess am 14. Oktober 2020 die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (RRB 739/2020; GS 26-21; SRSZ 571.212). Die Verordnung stützte sich gemäss ihrem Ingress auf Art. 40 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; EpG; SR 818.101) sowie Art. 8 der (eidgenössischen)

Covid-19-Verordnung besondere Lage. Sie lautete wie folgt:

#### § 1 Gegenstand und Zweck

1 Diese Verordnung ordnet ergänzende Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie an.

2 Die Massnahmen dienen dazu, die Verbreitung des Coronavirus (Covid-19) zu verhindern, Übertragungsketten zu unterbrechen und besonders gefährdete Personen zu schützen.

#### § 2 Maskentragepflicht

##### a) Grundsatz

1 Es gilt eine Maskentragepflicht, wenn der erforderliche Mindestabstand von 1.5 Metern nicht eingehalten werden kann:

- a) an öffentlichen und privaten Veranstaltungen mit bis zu 50 teilnehmenden Personen;
- b) in Gastronomiebetrieben, einschliesslich Bars, Diskotheken, Clubs und Tanzlokalen;
- c) in öffentlich zugänglichen Innenräumen, namentlich Verkaufslökalen, Postschalter, Kinos und Gotteshäuser.

2 An öffentlichen und privaten Veranstaltungen mit über 50 teilnehmenden Personen gilt die Maskentragepflicht generell.

3 Für die Maskentragepflicht in den Innenräumen von Schulen gelten die Vorgaben des Bildungsdepartementes.

##### § 3 b) Ausnahmen

Von der Maskentragepflicht ausgenommen sind:

- a) Kinder vor ihrem 12. Geburtstag;
- b) Personen, die nachweisen können, dass sie aus besonderen Gründen, insbesondere medizinischen, keine Gesichtsmasken tragen können;
- c) Sportler während des Trainings und Wettkampfs;
- d) Künstler während der Proben und Auftritte;
- e) teilnehmende Personen gemäss § 2 Abs. 1 Bst. a und b, solange die Konsumation ausschliesslich sitzend erfolgt;
- f) Veranstalter, Mitarbeitende und unentgeltlich tätige Personen, wenn ein wirkungsvoller Schutz vor einer Ansteckung durch spezielle Schutzvorrichtungen, insbesondere durch Kunststoff- oder Glasscheiben ohne Öffnungen auf Kopfhöhe, erreicht wird.

##### § 4 c) Beschaffenheit der Masken

Masken müssen aus geeignetem Vlies- oder Textilmaterial bestehen und sowohl den Mund als auch die Nase bedecken.

#### § 5 Schutzkonzept

1 Veranstalter und Gastronomiebetriebe, die ein Schutzkonzept nach Art. 4 Covid-19-Verordnung besondere Lage zu erarbeiten und umzusetzen haben, stellen insbesondere sicher, dass:

- a) sich die verschiedenen Personengruppen nicht durchmischen;
- b) die Personengruppen an Tischen so platziert werden, dass der erforderliche Mindestabstand von 1.5 Metern zwischen den einzelnen Gruppen eingehalten wird;
- c) im Eingangs- und Pausenbereich der Mindestabstand eingehalten wird oder Schutzmassnahmen getroffen und umgesetzt werden.

2 Von dieser Bestimmung sind Schulen ausgenommen. Es gelten die Schutzkonzepte des Bildungsdepartementes.

#### § 6 Strafbestimmungen

Widerhandlungen gegen die Vorschriften dieser Verordnung können gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. j und Abs. 2 EpG strafrechtlich geahndet werden.

#### § 7 Inkrafttreten und Veröffentlichung

1 Diese Verordnung tritt am 16. Oktober 2020 in Kraft.

2 Sie wird im Amtsblatt veröffentlicht und nach Inkrafttreten in die Gesetzessammlung aufgenommen.

C.

Die Verordnung wurde in der Folge mehrfach geändert:

- Am 20. Oktober 2020 (RRB 742/2020; GS 26-22) wurden § 2 und § 3 betreffend Maskentragepflicht geändert. § 4 erhielt einen neuen Wortlaut und lautete nun: "An den Schulen gelten die Vorgaben des Bildungsdeparte-

menten". § 5 wurde aufgehoben.

- Am 25. Oktober 2020 (RRB 761/2020; GS 26-23) wurden § 2 und § 3 (Maskentragepflicht) erneut geändert. Ein neuer § 5 enthielt nun Vorschriften über Veranstaltungen und lautete wie folgt:

§ 5 Veranstaltungen

1 An Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis (private Veranstaltungen), die in nicht öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben stattfinden, dürfen höchstens zehn Personen teilnehmen.

2 Es ist verboten, Veranstaltungen mit über 30 Personen durchzuführen. Nicht mitzuzählen sind dabei Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mitwirken, und Personen, die bei der Durchführung der Veranstaltung mitwirken.

3 Von der Beschränkung der Personenzahl ausgenommen sind:

a) politische Versammlungen der Legislativen auf kantonaler und kommunaler Ebene;

b) politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen sowie Unterschriftensammlungen.

- Am 30. Oktober 2020 (RRB 789/2020; GS 26-24) wurde § 2 aufgehoben. § 3 erhielt einen neuen Titel (Maskentragepflicht am Arbeitsplatz) und einen neuen Absatz 3 mit dem Wortlaut: "Im Übrigen gelten die weiteren Präventionsmassnahmen nach Art. 10 Covid-19-Verordnung besondere Lage."

§ 5 erhielt folgenden neuen Wortlaut:

1 Es ist verboten, Veranstaltungen mit über 30 Personen durchzuführen. Nicht mitzuzählen sind dabei Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mitwirken, und Personen, die bei der Durchführung der Veranstaltung mithelfen.

2 Für Versammlungen politischer Körperschaften, politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen sowie Unterschriftensammlungen gilt Art. 6c Covid-19-Verordnung besondere Lage.

3 (aufgehoben).

Gestützt auf § 4 der Verordnung (in der Fassung vom 20. Oktober 2020) erliess das Bildungsdepartement des Kantons Schwyz am 23. Oktober 2020 und 29. Oktober 2020 ein Schutzkonzept Schuljahr 2020/2021.

D.

A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ erheben am 16. November 2020 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit den Anträgen, die Verordnung vom 14. Oktober 2020 samt den Teilrevisionen vom 20., 25. und 30. Oktober 2020 sowie das Schutzkonzept Schuljahr 2020/2021 vom 23./29. Oktober 2020 seien per sofort aufzuheben und es sei festzustellen, dass die angefochtenen Verordnungen gegen Bundesrecht und die Grundrechte verstossen. Eventualiter sei die bundesrätliche Covid-19-Verordnung besondere Lage in der Fassung vom 19. Oktober 2020, insoweit als sie schärfere Bestimmungen aufstellt als der angefochtene Erlass des Regierungsrats, mit Bezug auf diese Bestimmungen für den Kanton Schwyz für nicht anwendbar zu erklären. Ferner stellen sie eine Anzahl verfahrensrechtlicher Anträge und beantragen die aufschiebende Wirkung.

Mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 8. Dezember 2020 wurde das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

E.

In der Zwischenzeit wurde die Verordnung erneut geändert:

- Am 15. Dezember 2020 (RRB 934/2020; GS 26-34) wurde § 5 aufgehoben, nachdem Veranstaltungen bundesrechtlich weitgehend verboten worden waren.

- Am 2. Februar 2021 (RRB 87/2021; GS 26-41) wurden § 1 geändert und § 3 aufgehoben. Ein neuer Haupttitel III regelt die Zuständigkeiten, umfassend einen neuen § 5 betreffend kantonale Behörden und einen neuen § 5a betreffend kommunale Behörden. In § 6 wurde der Nachsatz angefügt "sofern nicht das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelangt", dies in Anpassung an die per 1. Februar 2021 erfolgte Änderung der eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11; Änderung vom 27. Januar 2021, AS 2021 52, 61).

- Am 23. Februar 2021 (RRB 129/2021; GS 26-43) wurde ein neuer § 5b betreffend Apotheker eingefügt.

F.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Gesundheit verzichtet auf Vernehmlassung. Die Beschwerdeführer replizieren mit Eingabe vom 1. März und stellen als "Zusatzanträge" einerseits einige prozedurale Anträge, andererseits die Anträge, der RRB 87/2021 sowie die Schutzkonzepte vom 16. Dezember 2020 und vom 26. Februar 2021 für die Volksschule seien per sofort aufzuheben.

Erwägungen:

1.

1.1. Der Kanton Schwyz sieht gegen Erlasse des Regierungsrats kein innerkantonales Rechtsmittel vor (§ 51 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Schwyz vom 6. Juni 1974 [VRP/SZ; SRSZ 234.110]e contrario; BGE 143 I 426 E. 1.2). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist direkt gegen die angefochtene Verordnung möglich (Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG) und innert der Beschwerdefrist (Art. 101 BGG) eingereicht worden.

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 Beschwerdeführer sind als Einwohner des Kantons Schwyz von der angefochtenen Verordnung grundsätzlich berührt. Das schutzwürdige Interesse (Art. 89 Abs. 1 lit. c) besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn die Beschwerdeführer mit ihrem Anliegen obsiegen 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.

1.3.1. Die angefochtene Verordnung wurde seit ihrem Erlass mehrmals geändert (vorne lit. C und E). Die aktuell geltende Fassung der Verordnung lautet (abgesehen vom Ingress und § 7 [Inkrafttreten]) wie folgt:

I. Allgemeines

§ 1 Gegenstand und Zweck

1 Diese Verordnung ordnet ergänzende Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie an.

2 Sie legt die Zuständigkeiten fest und regelt den Vollzug.

3 Die Massnahmen dienen dazu, die Verbreitung des Coronavirus (Covid-19) zu verhindern, Übertragungsketten zu unterbrechen und besonders gefährdete Personen zu schützen.

II. Massnahmen

(§ 2 und 3 aufgehoben).

§ 4 Schulen

An den Schulen gelten die Vorgaben des Bildungsdepartementes.

III. Zuständigkeiten

§ 5 Kontrollen und Vollzugshilfe

a) Kantonale Behörden

1 Die Kantonspolizei und das Amt für Arbeit:

- a) kontrollieren die Einhaltung der gestützt auf die Epidemien- und Covid-19-Gesetzgebung angeordneten Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich;
- b) koordinieren ihre Kontrollmassnahmen und Vollzugstätigkeiten untereinander und in Absprache mit dem Departement des Innern;
- c) erlassen unter Vorbehalt anderer Zuständigkeiten die erforderlichen Verfügungen und Anordnungen.

2 Die Kantonspolizei ist insbesondere für die Kontrolle von Bar- und Clubbetrieben, Veranstaltungen sowie Kundgebungen zuständig.

3 Das Amt für Arbeit ist insbesondere für die Kontrolle von gewerblichen und industriellen Betrieben, Gastronomiebetrieben sowie von Skibetrieben und Wintersportorten zuständig.

§ 5a b) Kommunale Behörden

1 Die Bezirke und Gemeinden unterstützen die kantonalen Behörden bei der Kontrolle und beim Vollzug der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie.

2 Sie setzen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, namentlich beim gesteigerten Gemeindegebrauch, die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie um.

§ 5b c) Apotheker

1 Apotheker, die nach § 15 Abs. 3 der Gesundheitsverordnung vom 23. Dezember 2003 (GesV) über eine Bewilligung des Amtes für Gesundheit und Soziales verfügen, sind berechtigt, ohne ärztliche Verschreibung an gesunden Personen ab 16 Jahren Impfungen gegen Covid-19 vorzunehmen.

2 Mit Bewilligung der Kantonsapothekerin dürfen sie den technischen Impfvorgang unter ihrer fachlichen Aufsicht an geschultes Personal im Sinne von § 25 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes vom 16. Oktober 2002 (GesG) delegieren.

3 Die Kantonsapothekerin kann Weisungen über Covid-19-Impfungen in Apotheken erlassen.

#### IV. Schlussbestimmungen

##### § 6 Strafbestimmungen

Widerhandlungen gegen die Vorschriften dieser Verordnung können gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. j und Abs. 2 EpG strafrechtlich geahndet werden, sofern nicht das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelangt.

1.3.2. Anfechtungsobjekt vor Bundesgericht ist die Verordnung in der Fassung im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung. Die damals geltenden Massnahmen (Maskenpflicht; Schutzkonzept; Einschränkung von Veranstaltungen) sind in der aktuellen Fassung der Verordnung nicht mehr enthalten. Insofern besteht kein aktuelles Rechtsschutzinteresse. Die Beschwerde richtet sich aber weniger gegen die einzelnen Massnahmen als vielmehr gegen die Grundlagen, auf denen diese beruhen. Diese Kritik ist ungeachtet der jeweils konkret getroffenen Massnahmen von grundsätzlicher Bedeutung und könnte auch für weitere zu erlassende Massnahmen aktuell werden. 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. Es rechtfertigt sich daher, auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten und auf die Beschwerde einzutreten unter Vorbehalt des Folgenden:

1.4. Beschwerden an das Bundesgericht haben die Begehren und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). Für die 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 m.H.). Auf Rechtsbegehren, welche nicht begründet werden, tritt das Bundesgericht nicht ein. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle muss bezüglich aller Bestimmungen, deren Aufhebung beantragt wird, eine Begründung vorliegen. Die Begründung muss in der Beschwerde selber enthalten sein, die innert der gesetzlichen und nicht erstreckbaren Beschwerdefrist einzureichen ist. Ein zweiter Schriftenwechsel dient dazu, sich zu den von der Gegenpartei eingereichten Stellungnahmen zu äussern. Ausgeschlossen sind hingegen in diesem Rahmen An-

träge und Rügen, die der Beschwerdeführer bereits vor Ablauf der Beschwerdefrist hätte erheben können (BGE 143 II 283 E. 1.2.3).

Die Beschwerdeführer haben ursprünglich gegen die Verordnung in ihrer ursprünglichen Fassung sowie gegen die Änderungen vom 20., 25. und 30. Oktober 2020 Beschwerde erhoben. In ihrer Replik beantragen sie auch die Aufhebung der am 2. Februar 2021 geänderten Fassung. Neue Anträge nach Ablauf der Beschwerdefrist sind grundsätzlich nicht zulässig. Hinzu kommt, dass die Verordnung in der aktuellen Fassung ohnehin keine eigenen materiellen Massnahmen mehr enthält, sondern sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die Zuständigkeiten der kantonalen und kommunalen Behörden zu regeln (§ 5 und § 5a). Diesbezüglich enthalten die Eingaben der Beschwerdeführer ohnehin keine Begründung. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.5. Soweit sich die Beschwerde gegen § 4 der Verordnung (in der Fassung vom 20. Oktober 2020) richtet, ist zu bemerken, dass dieser Paragraph selber keine Massnahmen vorsieht, sondern nur auf die Vorgaben der Bildungsdirektion verweist. Die Beschwerdeführer erheben denn auch keine rechtlichen Rügen gegen diese Verordnungsbestimmung an sich. Sie fechten hingegen das Schutzkonzept für das Schuljahr 2020/2021 an. Dieses Schutzkonzept ist nicht in der amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht worden und kann weder als Gesetz noch als Verordnung qualifiziert werden. Es handelt sich dabei um eine abstrakte Anweisung des Bildungsdepartements an die Schulbehörden und ist als sog. Verwaltungsverordnung zu bezeichnen. Dagegen ist, sofern die Legitimationsvoraussetzungen erfüllt sind, die Beschwerde zulässig, soweit sie Aussenwirkungen entfaltet und wenn gestützt darauf keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist (BGE 136 II 415 E. 1.1; 128 I 167 E. 4.3; Urteile 2C 546/2018 vom 11. März 2019 E. 1.1.1; 2C 613/2015 vom 7. März 2017 E. 2). Die gleichen Kriterien gelten für organisatorische Anordnungen im Rahmen von Sonderstatusverhältnissen, namentlich in der Schule (Urteil 2C 272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.2 und 4.4.3). Soweit das Schutzkonzept Schülerinnen und Schüler sowie den Lehrpersonen und dem weiteren Schulpersonal bestimmte Verhaltenspflichten (Maskentragpflicht usw.) auferlegt, wären solche Aussenwirkungen allenfalls zu bejahen. Indessen machen die Beschwerdeführer nicht geltend, sie gehörten zum Lehr- oder weiteren Schulpersonal oder sie hätten Kinder, welche die betroffenen Schulen besuchen. Ihre Legitimation ist daher diesbezüglich zu verneinen, so dass auch insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten ist.

1.6. Die Beschwerdeführer beantragen mit Antrag Nr. 11, die kantonale Gesetzesgrundlage gemäss Art. 59 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV/SZ; SRSZ 100.100) sei zu überprüfen. Aus der Beschwerdebegründung ergibt sich, dass sie damit die Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Strafbestimmungen in Frage stellen, was sich auf § 6 der Verordnung bezieht. Indessen enthält diese Bestimmung keine eigenen kantonalrechtlichen Strafbestimmungen, sondern beschränkt sich darauf, rein deklaratorisch auf die ohnehin geltenden bundesrechtlichen Strafbestimmungen (Art. 83 EpG) hinzuweisen (vgl. Urteil 2C 8/2021 vom 25. Juni 2021 E. 3.8.3). Insoweit stellen sich keine Fragen, die das Bundesgericht zu behandeln hätte. Im Übrigen ist in Bezug auf die Zuständigkeit des Regierungsrats auf das zitierte Urteil 2C 8/2021 vom 25. Juni 2021 zu verweisen.

1.7. Mit Antrag Nr. 12 beantragen die Beschwerdeführer, eventualiter sei ein Verstoss gegen Art. 181 StGB zu prüfen. Sie scheinen der Auffassung zu sein, der Regierungsrat habe mit dem Erlass der Verordnung, vor allem von dessen § 6, eine Nötigung begangen. Das Bundesgericht ist aber nicht zuständig zur erstinstanzlichen Strafverfolgung. Auf den Antrag ist nicht einzutreten.

1.8. Am 18. Oktober 2020 hat der Bundesrat die Covid-19-Verordnung besondere Lage geändert (AS 2020 4159) und damit u.a. auch eine Maskentragpflicht und Einschränkungen für Veranstaltungen festgelegt. Zwecks Koordination mit den bundesrechtlichen Bestimmungen wurde daher die angefochtene schwyzerische Verordnung mehrmals geändert (vorne lit. C und E). Diese hat damit nur noch eine eigenständige Bedeutung, soweit sie strengere Massnahmen vorsieht als die bundesrätliche Verordnung. Die Beschwerdeführer sind sich dessen bewusst und beantragen deshalb mit Antrag 14 eventualiter, die bundesrätliche Verordnung als für den Kanton Schwyz nicht anwendbar zu erklären. Gegen Verordnungen des Bundesrates ist indessen keine abstrakte Normenkontrolle zulässig (Art. 189 Abs. 4 BV; Art. 82 lit. b BGG e contrario). Der Antrag, die Verordnung als nicht anwendbar zu erklären, kommt einer abstrakten Normenkontrolle gleich und ist unzulässig, auch wenn er

sich nur auf den Kanton Schwyz bezieht. Zulässig wäre demgegenüber eine inzidente Normenkontrolle über bundesrätliche Verordnungen (BGE 144 V 138 E. 2.4; 141 II 169 E. 3.4). Diese setzt jedoch einen konkreten Anwendungsfall dieser Verordnung voraus. Ein solcher liegt hier nicht vor. Auf den Eventualantrag ist daher nicht einzutreten.

Die Verordnung des Bundesrates kann im vorliegenden Verfahren somit nicht überprüft werden. Nicht einzu-gehen ist deshalb auf die Kritik der Beschwerdeführer, durch den im Zusammenhang mit der Corona-Krise angeordneten Lockdown seien massive wirtschaftliche Schäden entstanden und sei die Eigentums-garantie der betroffenen Unternehmen und Branchen verletzt worden; denn die kritisierten Massnahmen sind nicht in der hier angefochtenen kantonalen Verordnung enthalten, sondern in der Verordnung des Bundesrats. Gleiches gilt für die Rügen, die Erhebung von Kontaktdaten verstosse gegen Art. 13 BV und die Datenschutzgesetzgebung: Die beanstandeten Regelungen über Erhebung von Kontaktdaten finden sich in Anhang 1 Ziff. 4 der eidgenössischen Covid-19-Verordnung besondere Lage, aber nicht in der angefochtenen kantonalen Verordnung.

1.9. Anfechtbar sind mithin nur diejenigen Massnahmen, die in der kantonalen Verordnung angeordnet wurden und weiter gehen bzw. gingen als die im entsprechenden Zeitraum in Kraft stehenden bundesrechtlichen Regelungen. Das betrifft die Maskenpflicht (§ 2-4 der Verordnung in der ursprünglichen Fassung), die Ver-anstaltungsverbote (§ 5 der Verordnung in der Fassung vom 25. und 30. Oktober 2020), die teilweise weiter gingen als die gleichzeitig geltenden bundesrechtlichen Einschränkungen, sowie die in § 5 der ursprünglichen Fassung vorgeschriebenen Schutzkonzepte.

1.9.1. Bezüglich dieser letzteren enthält die Beschwerde jedoch keine hinreichende Begründung; die Beschwer-deführer bringen einzig vor, es sei mit den verordneten Massnahmen fast unmöglich, die Anforderungen an ein Schutzkonzept zu erfüllen. Dies ist keine hinreichende Rüge. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (vorne E. 1.4).

1.9.2. In Bezug auf die Maskenpflicht kritisieren die Beschwerdeführer, die Schutzwirkung der Masken sei nicht nachgewiesen; das Tragen der Maske könne vielmehr gesundheitsschädigend sein. Sie zitieren dafür eine Anzahl von Quellen, bringen aber jedenfalls in der Beschwerdeschrift nicht eine rechtliche Begründung vor und machen namentlich nicht geltend, dass und inwiefern die Maskenpflicht eine Grundrechtseinschränkung darstelle. Die entsprechenden Vorbringen im zweiten Schriftenwechsel sind verspätet (vorne E. 1.4). Hinzu kommt, dass sich das Bundesgericht im Urteil 2C 793/2020 vom 8. Juli 2021 ausführlich mit der Rechtmässigkeit einer Maskenpflicht auseinandergesetzt hat, worauf hier verwiesen werden kann. Es erübrigt sich daher, hier nochmals auf diese nicht mehr aktuelle Rechtsfrage einzugehen (vgl. vorne E. 1.2).

1.9.3. Eine rechtliche Begründung enthält die Beschwerde hingegen insoweit, als sie rügt, das Verbot von Ver-anstaltungen schränke Grundrechte ein, namentlich die Versammlungsfreiheit. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

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 zu-grunde 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 Be-stimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273). Die Be-schwerdeführer beantragen die Einholung eines Gutachtens zu den gesundheitlichen Folgen der Maskenpflicht und die Durchführung einer Schaden-Nutzen-Relation der angeordneten Massnahmen. Die Maskenpflicht ist jedoch hier nicht zu prüfen (vorne E. 1.9.2). Weitere Beweismassnahmen drängen sich nicht auf, wie sich aus dem Folgenden ergibt.

3.

3.1. Die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) gewährt das Recht, Versammlungen zu organisieren, daran teilzu-nehmen oder davon fernzubleiben. Es ist offensichtlich, dass das in § 5 der angefochtenen Verordnung (Fassun-

gen vom 25. Oktober 2020 und 30. Oktober 2020) enthaltene generelle Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 10 bzw. 30 Personen eine schwere Einschränkung der Versammlungsfreiheit darstellt (vgl. BGE 142 I 121 E. 3.3; 132 I 49 E. 7.2 e contrario; 103 Ia 310 E. 3b; vgl. ANDREAS ZÜND/CHRISTOPH ERRASS, Pandemie - Justiz - Menschenrechte, in: Pandemie und Recht, Sondernummer ZSR, 2020, S. 69 ff., 85; PATRICE MARTIN ZUMSTEG, in: Helbing Lichtenhahn Verlag [Hrsg.], COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, 2020, S. 802 ff.).

3.2. Die Versammlungsfreiheit kann nach Massgabe von Art. 36 BV eingeschränkt werden (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Respektierung des Kerngehalts).

3.2.1. Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst (d.h. im formellen Gesetz, BGE 145 I 156 E. 4.1; 143 I 253 E. 4.8-5) vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Für leichte Eingriffe reicht eine Grundlage im kompetenzgemäss erlassenen Verordnungsrecht (BGE 145 I 156 E. 4.1). Der Vorbehalt des formellen Gesetzes dient der demokratischen Legitimation der Grundrechtseinschränkungen (BGE 143 I 253 E. 6.1). Daneben verlangt das Legalitätsprinzip gemäss Art. 36 Abs. 1 BV im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 144 I 126 E. 6.1; 143 I 310 E. 3.3.1; 139 I 280 E. 5.1). Je gewichtiger ein Grundrechtseingriff ist, desto höher sind die Anforderungen an Normstufe und Normdichte. Schwere Grundrechtseingriffe benötigen eine klare und genaue Grundlage im Gesetz selbst (BGE 139 I 280 E. 5.1; 147 I 103 E. 14.2). Das formelle Gesetz muss selber die erforderliche Bestimmtheit aufweisen; auch wenn es den Inhalt der zulässigen Grundrechtseingriffe nicht detailliert regeln muss, hat sich dieser doch aus dem Gesetz zu ergeben bzw. muss unmittelbar darauf zurückgeführt werden können (BGE 143 I 253 E. 6.1 und 6.3). Das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen darf allerdings nicht absolut verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss (BGE 143 I 310 E. 3.3.1). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 144 I 126 E. 6.1; 143 I 253 E. 6.1; 141 I 201 E. 4.1; 139 I 280 E. 5.1; 128 I 327 E. 4.2). Bei polizeilichen Massnahmen, die gegen schwer vorhersehbare Gefährdungen angeordnet werden und situativ den konkreten Verhältnissen anzupassen sind, müssen der Natur der Sache nach Abstriche an der Genauigkeit der gesetzlichen Grundlage akzeptiert werden (BGE 146 I 11 E. 3.1.2; 143 I 310 E. 3.3.1; 140 I 381 E. 4.4). Bei unbestimmten Normen kommt dafür dem Verhältnismässigkeitsprinzip besondere Bedeutung zu: Wo die Unbestimmtheit von Rechtssätzen zu einem Verlust an Rechtssicherheit führt, muss die Verhältnismässigkeit umso strenger geprüft werden (BGE 143 I 310 E. 3.3.1; 136 I 87 E. 3.1; 128 I 327 E. 4.2).

3.2.2. Soweit die Beschwerdeführer das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage überhaupt rechtsgenügend beanstanden, was fraglich ist, wäre die Rüge unbegründet: Nach Art. 40 Abs. 1 EpG ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie koordinieren ihre Massnahmen untereinander. Nach Abs. 2 lit. a können sie insbesondere Veranstaltungen verbieten oder einschränken. Wie das Bundesgericht im Urteil 2C 8/2021 vom 25. Juni 2021 entschieden hat, bildet Art. 40 EpG die formell-gesetzliche Grundlage für ein Veranstaltungsverbot und ist der Regierungsrat des Kantons Schwyz zuständig, solche Einschränkungen zu erlassen. Diese können - unter den Voraussetzungen von Art. 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage (vgl. vorne lit. A) - auch über die bundesrechtlichen Vorschriften hinaus angeordnet werden.

3.2.3. Das Gesetz regelt allerdings nur die Zielsetzung (die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern) und die Rechtsfolge (Verbot/Einschränkung von Veranstaltungen), nicht aber die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit solche Massnahmen angeordnet werden können. Diese gesetzliche Unbestimmtheit ist durch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu kompensieren (vorne E. 3.2.1; Urteil 1C 181/2019 vom 29. April

2020 E. 4.2, nicht publ. in BGE 147 I 103; ZÜND/ERRASS, a.a.O., S. 84 ff.; ZUMSTEG, a.a.O., S. 806 f.). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2; Urteil 1C 181/2019 vom 29. April 2020 E. 5.3, nicht publ. in BGE 147 I 103). Dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz kommt besondere Bedeutung zu für die harmonisierende Konkretisierung konfligierender Verfassungsprinzipien (BGE 142 I 195 E. 5.6-5.8; 140 I 201 E. 6.7), wie z.B. dem Schutz von Leben und Gesundheit einerseits und den zu diesem Zweck

verhängten Grundrechtseinschränkungen andererseits. Auch soweit eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates zur Abwehr von Gesundheitsgefährdungen besteht (BGE 140 II 315 E. 4.8; 139 IV 121 E. 4.6; 126 II 300 E. 5a; Urteil des EGMR Vavricka gegen die Tschechische Republik vom 8. April 2021 [47621/13]§ 282 m.H.; ZÜND/ERRASS, a.a.O., S. 75 f.), können nicht beliebig strenge Massnahmen getroffen werden, um jegliche Krankheitsübertragung zu verhindern. Auch bei der Vermeidung technischer oder sonstiger menschenverursachter Risiken, welche aufgrund staatlicher Entscheide zugelassen werden, kann nicht ein Null-Risiko gefordert werden, sondern es ist gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip nach dem akzeptablen Risiko zu fragen und eine Abwägung zwischen den involvierten Interessen vorzunehmen (BGE 146 II 17 E. 8.4 und 9.3.2; 143 II 518 E. 5.7; 139 II 185 E. 11.3-11.5; 139 IV 121 E. 4.6; 131 II 431 E. 4.4.4; 126 II 300 E. 4e/aa und 5b). Das gilt ebenso für die Verhinderung von Gesundheitsschädigungen, deren Auftreten nicht vom Staat zu vertreten ist (vgl. BGE 134 IV 193 E. 7.2; 132 II 305 E. 4.4; 117 IV 58 E. 2b). Auch diese Massnahmen müssen verhältnismässig sein, worauf in Art. 30 EpG ausdrücklich hingewiesen wird.

Die Beschwerdeführer verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass in manchen Jahren im Winter eine mehr oder weniger starke, durch Virenübertragung verursachte Grippewelle auftritt, welche zu zahlreichen Todesfällen bzw. einer entsprechenden Übersterblichkeit führt (vgl. AB 2020 N 701 f., Fragestunde, Frage Walter Wobmann). Geht man davon aus, dass Viren durch Kontakte von Mensch zu Mensch übertragen werden und die Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte zu einer Reduktion von Infektionen führt (hinten E. 3.3.1), liesse sich ein erheblicher Teil dieser Todesfälle verhindern, wenn in jedem Winter entsprechende Massnahmen getroffen würden. Dennoch wurde dies bisher nie so gehandhabt, weil solche Einschränkungen offensichtlich als unverhältnismässig betrachtet wurden. Damit wurden bisher jeweils diese Todesfälle in Kauf genommen bzw. das entsprechende Sterberisiko als akzeptabel betrachtet. Wenn nun eine Epidemie auftritt, bei welcher die Sterblichkeit signifikant höher ist - dies trifft auf die Covid-19-Epidemie im Vergleich zu einer saisonalen Grippe zu (vgl. Urteil 2C 793/2020 vom 8. Juli 2021 E. 5.2) - ist das zwar nicht ein prinzipieller, wohl aber ein rechtserheblicher gradueller Unterschied: 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; 132 II 449 E. 4.3; 132 II 305 E. 4.4). Ein Krankheitsrisiko, das in einem bestimmten Ausmass als sozialadäquat und akzeptabel betrachtet wird, kann inakzeptabel hoch werden und nach epidemierechtlichen Massnahmen rufen, wenn es dieses Ausmass überschreitet.

3.2.4. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass die angeordneten Massnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die mit diesen Massnahmen vermieden werden. Soweit möglich, sind die Risiken zu quantifizieren; dabei ist nicht nur auf die denkbaren worst-case-Szenarien abzustellen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit dieser Szenarien zu berücksichtigen (BGE 127 II 18 E. 5d). Umgekehrt müssen auch die negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Massnahmen berücksichtigt werden (BGE 132 II 305 E. 4.4 und 5.1). Auch in Bezug auf die im Gefolge der Corona-Krise angeordneten Massnahmen hat die Verhältnismässigkeit eine grosse Bedeutung (FRÉDÉRIC BERNARD, Lutte contre le nouveau coronavirus et respect des droits fondamentaux, Sicherheit & Recht 2020 S. 130 ff., 131, 140 f.; BENJAMIN MÄRKLI, Notrecht in der Anwendungsprobe - Grundlegendes am Beispiel der COVID-19-Verordnungen, Sicherheit & Recht 2020, S. 59 ff., 63). Es muss geprüft werden, wie hoch Schwere und Eintretenswahrscheinlichkeit der drohenden Krankheiten sind, ob die angeordneten Massnahmen geeignet sind, um die Verbreitung zu verhindern, und wie die Relation der negativen Konsequenzen der Krankheiten zu denjenigen der angeordneten Massnahmen ist; dabei ist der aktuelle Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen (KASPAR GERBER, Wissenschaftliche Evidenz und Corona-Massnahmen des Bundes, Jusletter 14. April 2020, Rz. 22; vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. c EpG). Die Massnahmen dürfen zudem 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).

3.2.5. 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 Verordnungsgebers oder der zuständigen Fachbehörden, das akzeptable Risiko festzulegen (BGE 139 II 185 E. 9.3). Andernfalls obliegt diese Aufgabe den Gerichten.

3.2.6. 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 (MÄRKLI, a.a.O., S. 63; ZÜND/ERRASS, a.a.O., S. 85 f.; ZUMSTEG, a.a.O., S. 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.).

3.2.7. 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 empirische Abstützung der Risikoabschätzung, namentlich weil die erwähnten Unsicherheiten (vgl. E. 3.2.6) 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).

3.2.8. Insgesamt muss aus all diesen Gründen den fachlich zuständigen und politisch verantwortlichen Behörden ein relativ bedeutender Beurteilungsspielraum zugestanden werden (BGE 132 II 305 E. 4.4 und 5.1).

3.3. Die angefochtene Verordnung ist anhand dieser Kriterien zu prüfen.

3.3.1. Allgemeinnotorisch erfolgt die Übertragung von SARS-CoV-2 weitgehend von Mensch zu Mensch. Es

leuchtet deshalb ein, dass eine Einschränkung von zwischenmenschlichen Kontakten geeignet ist, die Übertragung von Viren und damit auch die durch Virenübertragung verursachten Infektionen und Krankheiten zu reduzieren. Das Verbot ist daher ein grundsätzlich taugliches Mittel, um die Verbreitung einer Krankheit zu reduzieren. Dass die Massnahme im öffentlichen Interesse ist, liegt auf der Hand (vgl. Art. 2 und Art. 19 Abs. 1 EpG).

3.3.2. Die Beschwerdeführer bestreiten in erster Linie die Notwendigkeit und die Angemessenheit (Zweck-Mittel-Relation) der Massnahmen: Sie bringen vor, die angeordneten Schutzmassnahmen beruhen nicht auf wissenschaftlichen Grundlagen. Die anhand von PCR-Tests erhobenen Fallzahlen seien nicht aussagekräftig, da die Tests fehlerhaft (viele falsch positive Ergebnisse) und nicht zur Diagnosestellung einer Krankheit geeignet seien und auch zahlreiche positiv Getestete keine Krankheitssymptome aufwiesen. Entscheidend sei die Zahl der Hospitalisierten, derjenigen, die sich in Intensivpflege befinden, und der Gestorbenen. Diese Zahlen seien im Kanton Schwyz tief. Die Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 werde überschätzt. Die Übersterblichkeit und die Anzahl verlorener Lebensjahre seien unter Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme in der hauptsächlich betroffenen Altersgruppe nicht höher als in früheren Jahren mit starken Grippewellen. Weitreichende Einschränkungen seien daher nicht gerechtfertigt. Die negativen sozialen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Massnahmen seien gravierender als diejenigen der Krankheit selber. Die Beschwerdeführer zitieren auch Studien, wonach die Sterblichkeit in Schweden trotz viel weniger strengen Massnahmen nicht signifikant gestiegen sei im Vergleich zum mehrjährigen Durchschnitt.

3.3.3. Der Regierungsrat hat in den Erwägungen zu den Verordnungsänderungen vom 20., 25. und 30. Oktober 2020 ausgeführt, die Fallzahlen im Kanton Schwyz seien im gesamtschweizerischen Vergleich hoch und würden weiterhin steigen. Diese stark steigenden Fallzahlen seien im Kanton Schwyz auf Veranstaltungen im privaten Bereich, aber auch auf übrige Veranstaltungen (öffentliche Veranstaltungen und solche von Vereinen etc.) zurückzuführen. In der Beschwerdevernehmlassung macht der Regierungsrat geltend, er habe die Verordnung aufgrund der stark steigenden Covid-19-Fallzahlen erlassen und sich dabei gezielt auf Veranstaltungen konzentriert, da sich diese als häufigste Quelle der Ansteckungen erwiesen hätten. Angesichts der weiterhin steigenden Fallzahlen habe er auch an der Maskenpflicht festgehalten und am 25. Oktober 2020 weitere Verschärfungen vorgenommen. Da die Fallzahlen im Kanton Schwyz im Vergleich zum gesamtschweizerischen Mittel höher gewesen seien, habe er am 30. Oktober 2020 auch an Massnahmen festgehalten, die über die bundesrechtlichen hinausgingen. Er habe aber nicht allein auf die Fallzahlen abgestellt, sondern auf die epidemiologische Lage, wozu auch Positivitätsrate, R-Faktor, Aufrechterhaltung des contact-Tracing, Kapazitäten der Spitäler und weitere Faktoren gehörten. Die Fallzahlen in den Schwyzer Spitälern seien besorgniserregend angestiegen. Covid-19 habe sich weltweit ausgebreitet und sei von der WHO zur Pandemie erklärt worden. Die Übersterblichkeit sei ausgewiesen und es seien auch gesundheitliche Langzeitfolgen nicht ausser Acht zu lassen. Eine Maskenpflicht in Innenräumen sei eine geeignete Massnahme, um das Ansteckungsrisiko zu vermindern. Der Grundrechtseingriff sei gering, zudem könnten Ausnahmen gewährt werden. Die Verordnung sei zwar nicht befristet, aber entsprechend der Entwicklung der epidemiologischen Lage jeweils angepasst worden.

3.3.4. Die Aussage der Beschwerdeführer, wonach die blossе Zahl der Infektionen oder positiven Testergebnissen nicht entscheidend sei, weil sie für sich allein nichts aussagt über die Zahl bzw. Wahrscheinlichkeit von (schweren) Erkrankungen, mag zutreffen. Die Beschwerdeführer zitieren aber selber Aussagen von Virologen oder Immunologen und Berichte, wonach die Sterblichkeit bei SARS-CoV-2 zwischen 0,3 und 0,7 % liege oder 95 % der Infektionen mit leichten oder gar keinen Symptomen verlaufen (was bedeutet, dass 5 % der Infektionen zu Symptomen führen), oder dass 3,56 % der positiv getesteten Personen hospitalisiert werden. Die positiven Testungen können somit immerhin ein Indikator sein, indem sich daraus die zu erwartenden Todesfälle sowie die symptomatisch verlaufenen Fälle und Hospitalisationen ungefähr abschätzen lassen. Zutreffend mag auch sein, dass die Übersterblichkeit in manchen Jahren (namentlich infolge starker Grippewellen) in vergleichbarer Höhe lag wie diejenige im Jahr 2019/2020. Der Vergleich ist aber irreführend: Erstens berufen sich die Beschwerdeführer in ihrer Beschwerde auf Statistiken, welche jeweils von der Kalenderwoche 31 eines Jahres bis zur Kalenderwoche 30 des Folgejahres reichen. Damit ist für das Jahr 2019/2020 nur die Sterblichkeit bis gegen Ende Juli 2020 erfasst, nicht aber die wesentlich stärkere Sterblich-

keit ab Oktober 2020. In der Replik räumen die Beschwerdeführer denn auch ein, dass das 4. Quartal 2020 einen deutlichen Anstieg an Todesfällen aufweise, wenn auch nur bei den über 80-Jährigen. Zweitens trat die Übersterblichkeit in den früheren Jahren ohne jegliche Massnahmen ein, im Jahr 2019/2020 hingegen trotz der im Frühjahr 2020 ergriffenen Massnahmen; entscheidend ist, wie hoch die (Über-) Sterblichkeit ohne die getroffenen Massnahmen gewesen wäre. Aus diesem Grund sind auch die Ausführungen der Beschwerdeführer nicht entscheidend, wonach die Spitäler und die Intensivpflegestationen nicht überlastet gewesen seien; denn relevant ist, ob ohne die getroffenen Massnahmen im Kanton Schwyz eine solche Überlastung eingetreten wäre. Zwar hat der Regierungsrat nicht dargelegt, wie hoch die Übersterblichkeit bzw. die Auslastung der Spitäler ohne die getroffenen Massnahmen gewesen wäre. Es liegt aber auf der Hand, dass ein solcher hypothetischer Nachweis nicht mit wissenschaftlicher Genauigkeit erbracht werden kann und deshalb auch nicht als Voraussetzung für behördliches Eingreifen verlangt werden kann. Es muss ausreichen, dass eine hinreichende Plausibilität für eine solche Wirksamkeit besteht (vorne E. 3.2.6). Geht man davon aus, dass die Einschränkung zwischenmenschlicher Kontakte die Wahrscheinlichkeit von Erkrankungen reduziert (vorne E. 3.3.1), ist plausibel, dass ohne die angeordneten Massnahmen die (Über-) Sterblichkeit und die Belastungen der Spitäler höher gewesen wären. Die Beschwerdeführer kritisieren zwar, es sei nicht nachgewiesen, dass Veranstaltungen die häufigste Quelle für Ansteckungen seien; vielmehr seien 46-66 % aller Ansteckungen haushaltbasiert. Dass Veranstaltungen aber zu einer gewissen Häufung von Ansteckungen geführt haben, bestreiten die Beschwerdeführer nicht und ist auch ohne weiteres plausibel. Es bestand daher begründeter Anlass für eine Einschränkung von Veranstaltungen. Zu weit geht insbesondere die Auffassung der Beschwerdeführer, Massnahmen müssten immer auf dem neusten Stand der Wissenschaft basieren und die Behörden hätten täglich diesen aktualisierten Stand zu berücksichtigen. Dies ist schon deshalb nicht möglich (und kann daher auch nicht verlangt werden), weil in einer solchen durch Unsicherheit gezeichneten Situation zahlreiche Studien publiziert werden, die sich teilweise widersprechen, deren wissenschaftliche Seriosität nicht hinreichend feststeht und die auch laufend wieder durch weitere Erkenntnisse überholt werden.

3.3.5. Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, dass weder aus den dem Bundesgericht eingereichten Materialien zu den Verordnungen noch aus der Vernehmlassung des Regierungsrats eine eigentliche Abwägung zwischen den involvierten Interessen ersichtlich sei in dem Sinne, dass das Ausmass der durch die angeordneten Massnahmen erreichbaren Risikoreduktion einerseits und der dadurch verursachten negativen Auswirkungen andererseits abgeschätzt und einander gegenübergestellt worden wäre (vorne E. 3.2.4). Immerhin war aber der Regierungsrat offensichtlich bemüht, die negativen Auswirkungen zu begrenzen: So werden bei der Limitierung der Personen in § 5 Abs. 2 bzw. 1 der Verordnung (in den Fassungen vom 25. bzw. 30. Oktober 2020) diejenigen Personen nicht mitgezählt, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit oder bei der Durchführung von Veranstaltungen mitwirken. In den Erwägungen zu den Verwaltungsänderungen vom 25. und 30. Oktober 2020 wird zudem ausgeführt, Messen, Gewerbeausstellungen und Märkte (ausgenommen Jahrmärkte) seien nicht als Veranstaltungen zu qualifizieren und würden nicht den Vorgaben zur Maximalzahl anwesender Personen unterliegen. Damit werden die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahme erheblich reduziert. Sodann waren gemäss der Fassung vom 25. Oktober 2020 politische Versammlungen der Legislativen auf kantonaler und kommunaler Ebene sowie politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und Unterschriftensammlungen von der Beschränkung der Personenzahl ausgenommen, was die Schwere der Grundrechtseinschränkung weiter reduziert. Die Fassung vom 30. Oktober 2020 verweist bezüglich solcher Anlässe auf die bundesrechtliche Verordnung, die hier nicht zu überprüfen ist (vorne E. 1.8).

Die Beschwerdeführer ihrerseits substantizieren nicht, inwiefern die Schäden der Massnahmen höher seien als der Nutzen. Sie machen namentlich nicht geltend, eine vergleichbare Risikoeinschränkung wäre durch weniger schwerwiegende Grundrechtseingriffe erreichbar gewesen. Sie zitieren zwar verschiedene Berichte, wonach Unternehmen infolge der Corona-Krise erhebliche Umsatzeinbussen erlitten haben, sowie Studien, wonach die volkswirtschaftlichen Kosten des Lockdowns grösser seien als der gesundheitliche Nutzen. Aus den von ihnen zitierten Berichten ergibt sich aber nicht, dass diese Verluste spezifisch durch die hier angefochtenen Veranstaltungseinschränkungen verursacht wurden; teilweise ergaben sie sich aus den hier nicht zu überprüfenden (vorne E. 1.8) vom Bundesrat angeordneten Massnahmen, teilweise aber auch durch weltweiten Nachfragerückgang infolge der in anderen Ländern bestehenden Situationen und getroffenen Massnahmen, auf welche der Kanton Schwyz ohnehin keinen Einfluss hat. Auch die in den zitierten Studien errechneten volkswirtschaftlichen

Schäden beziehen sich entweder auf die im Ausland oder die vom Bundesrat angeordneten Massnahmen, weshalb sie schon deshalb keine Aussagekraft besitzen. Die Beschwerdeführer zitieren weiter Studien und Berichte, wonach als Folge der Corona-Massnahmen psychische Probleme (namentlich bei Jugendlichen und Schülern) aufgetreten seien; sie legen aber nicht dar, dass diese spezifisch durch die hier zu prüfenden Einschränkungen von Veranstaltungen verursacht wurden. Die von ihnen zitierten Quellen, wonach die Selbstmordrate und die psychischen Auffälligkeiten aufgrund von Corona-Massnahmen gestiegen seien, verweisen z.T. auf Erhebungen in Deutschland, wo die getroffenen Massnahmen strenger waren als in der Schweiz. Auch in den aus der Schweiz stammenden Berichten, welche die Beschwerdeführer zitieren, wird kein Konnex zwischen dem hier streitigen Veranstaltungsverbot und den psychischen Belastungen nachgewiesen. Es ist somit nicht hinreichend dargelegt, dass die negativen Auswirkungen der hier zu beurteilenden Massnahmen die positiven Wirkungen (Reduktion der Krankheitsfälle) überwiegen.

3.3.6. Hinzu kommt, dass die hier zur Diskussion stehende Geltungsdauer des Veranstaltungsverbots nur kurz war: Zwar wurde die Verordnung nicht von Anfang an befristet, sie wurde aber laufend geänderten Verhältnissen angepasst. Art. 40 Abs. 3 EpG ist damit eingehalten. Insgesamt dauerte das hier streitige Veranstaltungsverbot bloss vom 25. Oktober 2020 bis zum 15. Dezember 2020, als es im Gefolge der (hier nicht zu überprüfenden) weitergehenden bundesrechtlichen Einschränkungen aufgehoben wurde.

3.4. Insgesamt erweist sich die angefochtene Verordnung, soweit sie hier zu überprüfen ist, in Anbetracht des dem Regierungsrat zustehenden Ermessensspielraums (vorne E. 3.2.8) als gesetzes- und verfassungskonform und namentlich als verhältnismässig.

4.

Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

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

Lausanne, 8. Juli 2021

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

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Businger