

Lettre Recommandée

Schweizerisches Bundesgericht
I. öffentlich-rechtliche Abteilung
avenue de Tribunal Fédéral 29
1000 Lausanne 14

Oberengstringen, den 06. April 2021

Beschwerde in öffentl.-rechtl. Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG

in Sachen

Beschwerdeführerin

XY, 6460 Altdorf

vertreten durch den Unterzeichnenden

gegen

Beschwerdegegner

Regierungsrat des Kantons Uri, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf

betreffend abstrakte Normenkontrolle gegen kantonales Covid-19-Reglement (Covid-19-Reglement UR; Personenbeschränkung polit. und zivilgesellschaftl. Kundgebungen; Versammlungsfreiheit, politische Rechte, derogatorische Kraft des Bundesrechts etc)

Sehr geehrter Herr Abteilungspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

Hiermit stelle ich in der vorerwähnten Angelegenheit namens und im Auftrag meiner Klientschaft die nachfolgenden

Beschwerdeanträge:

1. Es sei nachfolgende Norm des kantonalen Covid-19-Reglements vom 26.03.2021 (Covid-19-Reglement UR) aufzuheben: Art. 2
2. Eventualiter sei – beispielsweise, weil das Urteil in vorliegender Streitsache nicht vor Ausserkraftsetzung der angefochtenen Norm ergeht – festzustellen, dass Art. 2 Covid-19-Reglement UR bundesrechtswidrig ist sowie demgemäß dessen Erlass und Inkraftsetzung widerrechtlich erfolgt sind.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners.

sowie folgenden

prozessuellen Antrag:

Es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren.

I. Formelles

Der unterzeichnende Vertreter ist rechtsgenügend bevollmächtigt (siehe [Beilage 1](#)) sowie zur Vertretung im vorliegenden, öffentlich-rechtlichen Verfahren vollständig befugt (Art. 40 Abs. 1 BGG e contrario).

Anfechtungsobjekt bildet das kantonale Covid-19-Reglement (Covid-19-Reglement UR), unstreitig ein kantonaler Erlass im Sinne von Art. 82 lit. b BGG. Dieser wurde vom Urner Regierungsrat am 26.03.2021 erlassen (siehe [Beilage 2](#)) sowie am 01.04.2021 im kantonalen Amtsblatt publiziert (siehe [Beilage 2, Fussnote 1](#)). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der hier interessierende Kanton Uri ganz grundsätzlich kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt (BGE 142 I 99, E. 1.1; ebenso Urteil OG V 16 32 des OGer UR, E. 1c). Damit ist die Beschwerdeschrift für die abstrakte Normenkontrolle direkt dem Bundesgericht einzureichen (Art. 87 Abs. 1 BGG).

Die **30-tägige Frist** des Art. 101 BGG ist mit der vorliegenden Rechtsschrift dabei unstreitig **gewahrt**.

Betreffend die materielle Beschwer (Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG) reicht zudem bereits eine **virtuelle Betroffenheit**, die eo ipso ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Erlasses/der angefochtenen Norm begründet (statt vieler: KIENER/RÜTSCHE/KUHN, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N 1740). Als virtuell betroffen gilt dabei, wer von der angefochtenen Regelung früher oder später mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit betroffen sein könnte, wobei dieses Erfordernis bei Wohnsitz im Kanton des angefochtenen Erlasses in aller Regel erfüllt ist (BGE 137 I 77, E. 1.4; BGE 136 I 17, E. 2.1; BGE 131 I 291, E. 1.3; BGE 130 I 306, E. 1). Da die Beschwerdeführerin ihren **Wohnsitz im Kanton Uri** hat und ergo durchaus in naher Zukunft an einer dort stattfindenden politischen oder zivilgesellschaftlichen Kundgebung teilnehmen könnte, ist sie klarerweise virtuell betroffen und damit **beschwerdelegitimiert**. Wobei ergänzungshalber festzuhalten ist, dass es als allgemein bekannte wie auch gerichtsnotorische Tatsache gelten dürfte, dass an Demonstrationen öfters Leute aus anderen Kantonen anreisen, sodass selbst ein ausserkantonaler Wohnsitz die Legitimation nicht hinderte.

Da in casu die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer – einstweilen befristeten – Norm in Frage steht, die bis zum Urteilszeitpunkt ggf. nicht mehr in Kraft steht, ist mit Blick auf das gestellte Eventualbegehr 2 auf folgendes hinzuweisen: Zwar setzt ein Rechtsbegehr im öffentlichen Verfahrensrecht an sich ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse voraus, doch wird von diesem Erfordernis abgesehen (und ist ergo ein **Feststellungsbegehr zulässig**), „*wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsgerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre*“ (statt vieler: BGE 121 I 279, E. 1; dort betreffend ein Zirkusunternehmen). Diese Voraussetzungen sind auch in casu erfüllt: Das aktuelle **Covid-Notrecht** hat es an sich, dass es permanente Änderungen fast im Wochentakt gibt. Dies, während das Ende des Corona-Notrechtsregimes keineswegs absehbar ist und bisweilen gar die Befürchtung geäussert wird, Grossveranstaltungen würden künftig stets irgendwelchen gesundheitspolizeilichen Restriktionen unterliegen, wobei politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen aus liberal-rechtsstaatlicher Sicht besonders wichtig für das friedliche Funktionieren eines Gemeinwesens seien. Mit im Wesentlichen ebendieser Begründung begrüsst auch der kritische Zürcher Rechtsprofessor **Andreas Glaser** einen bundesgerichtlichen Grundsatzentscheid zu den hier aufgeworfenen Fragen einer quantitativen Personenzahlbeschränkung an politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen (siehe [Beilage 3](#)). Ergo ist auf die vorliegende Beschwerde in jedem Fall einzutreten, d.h. auch dann, wenn das Urteil in dieser Streitsache erst ergehen sollte, wenn die angefochtene Norm nicht mehr gälte.

Da der Sachgebietsausschluss nach Art. 83 BGG nur Entscheide (nicht: Erlasse) betrifft und demgemäß für die abstrakte Normenkontrolle gänzlich irrelevant ist (BGE 138 I 440, E. 1.2), sind damit sämtliche **Eintretensvoraussetzungen erfüllt**, womit weitere formell-prozessuale Vorbemerkungen einstweilen unterbleiben können.

II. Materielles

In den Monaten Februar und März kam es in diversen Kantonen der Schweiz zu bewilligten Demonstrationen gegen die gegenwärtig geltenden, notrechtlichen Coronamassnahmen. An diesen nahmen zunächst rund 1500 (Wohlen: [Beilage 4](#)), sodann 4000 (Chur: [Beilage 5](#)) und schliesslich gar 8000 Personen teil (Liestal: [Beilage 6](#)), was für die jeweils zuständige kantonale Polizei kein gesundheitspolizeilicher Hinderungsgrund war, eine Veranstaltungsbewilligung zu erteilen.

Für den 10.04.2021 wäre auf einem privaten Gelände (kein öffentlicher Grund!) in Altdorf eine weitere Kundgebung geplant gewesen, für welche bis zu 10'000 Teilnehmende erwartet wurden. Im Nachgang zur bewilligten Demonstration in Liestal übten diverse (meta-)politische Akteure öffentlichen Druck aus (z.B. auf Social Media) und forderten ein Verbot der Grossveranstaltung in Altdorf. Der Beschwerdegegner gab diesem Druck nach und verweigerte mit Verfügung vom 25.03.2021 dem organisierenden Aktionsbündnis Urkantone die entsprechende Veranstaltungsbewilligung.

Nachdem das Aktionsbündnis Urkantone öffentlichkeitswirksam ein innerkantonales Rechtsmittel gegen die Bewilligungsverweigerung ankündigte, tauchten beim Beschwerdegegner offenkundig Bedenken darüber auf, ob die seinerseits angeруfenen Rechtsgrundlagen im PolG UR hinreichend seien, um eine Kundgebung auf Privatgrund zu verbieten. **Am Folgetag, dem 26.03.2021 erliess er nämlich zusätzlich eine Änderung des kantonalen Covid-19-Reglements, worin ein generelles Verbot aller politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen mit über 300 Personen enthalten ist.** Der vorliegend angefochtene Art. 2 Covid-19-Reglement UR lautet im Wortlaut wie folgt (siehe wiederum [Beilage 2](#)): „*In Abweichung von Artikel 6c Absatz 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage sind politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 300 Personen verboten.*“

Christian Arnold, der Urner Gesundheitsdirektor, liess sodann namens des Beschwerdegegners öffentlich verlauten, dass die neue, zusätzliche Norm des **Art. 2 Covid-19-Reglement UR** in indirektem „Zusammenhang mit dem geplanten Anlass“ stehe (siehe [Beilage 7](#)). Damit anerkennt der Beschwerdegegner bereits implizit, dass er einen generell-abstrakten Erlass dazu missbraucht, das Verbot eines spezifischen Einmalereignisses (das als solches nicht Gegenstand des vorliegenden abstrakten Normkontrollverfahrens ist) rechtlich zu untermauern bzw. abzusichern, womit sich schon vorab die Frage stellt, ob dies nicht ein rechtsmissbräuchliches Verhalten (Art. 2 Abs. 2 ZGB) darstellt, das eo ipso keinen Rechtsschutz verdient.

Darüber hinaus geht es beim generell-abstrakten, angefochtenen Erlass (und dieser und nicht einzelne Events sind fürs vorliegende Verfahren von Bedeutung) um Grundsätzliches: Während in Liestal BL eine Demonstration mit ca. 8000 Teilnehmenden bewilligt wurde, verbietet der Beschwerdegegner im Kanton Uri politische oder zivilgesellschaftliche Kundgebungen mit über 300 Teilnehmenden. **Diese massive Diskrepanz (in anderen Kantonen Events mit 27x so viel Leuten erlaubt!) springt sofort ins Auge und missfällt der Beschwerdeführerin als staatspolitisch interessierter Bürgerin in diverser Hinsicht.** Sie erblickt eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, der Versammlungsfreiheit wie auch der verfassungsmässig garantierten politischen Rechte. Ihre entsprechenden Rügen wird sie nachfolgend in der von Art. 106 Abs. 2 BGG geforderten Tiefe vortragen sowie vertieft begründen.

III. Juristisches

ad prozessualer Antrag auf aufschiebende Wirkung

Der Beschwerdeführerin ist durchaus bewusst, dass das Bundesgericht bei der abstrakten Normenkontrolle betreffend die aufschiebende Wirkung sehr restriktiv ist und diese nur ausnahmsweise gewährt, da grundsätzlich mit Blick auf die Rechts-sicherheit nicht ein Einzelner das Inkrafttreten eines ganzen Erlasses vorläufig verhindern können soll; anders verhält es sich nur dann, wenn „*erhebliche Rechtsunsicherheit über die Gültigkeit einer angefochtenen Vorschrift vorliegt und ein schwerer, endgültiger und nicht [leicht] wiedergutzumachender Schaden abzuwenden*“ ist (zitiert nach: BGer 2P.263/2011, E. 2b; näher hierzu: PLÜSS, aufschiebende Wirkung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBI 2014, S. 417-419).

Gleichwohl sind diese restriktiven Voraussetzungen in casu erfüllt. Mit Blick auf die am 13.06.2021 anstehende **gesamt-schweizerische Referendumsabstimmung zum Covid-19-Gesetz** ist klar, dass – in Zeiten, wo politische Events wie Partei- oder Vereinsversammlungen faktisch verboten sind – Kundgebungen unter freiem Himmel eine der wenigen nicht-digitalen Möglichkeiten sind, sich in den politischen Meinungsbildungsprozess einzubringen. Dies gilt in einer Notrechtszeit mit Inkrafttreten stets neuer Verordnungen unmittelbar nach deren Erlass (keine Referendumsfähigkeit!) umso mehr. Nicht ohne Grund weist denn auch die Basler Rechtsprofessorin Nadja Braun Binder darauf hin, dass eine zu hohe Anzahl von Kundgebungsverboten eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV darstellen würde, womit das Resultat zur Abstimmung über das Covid-19-Gesetz mit Stimmrechtsbeschwerde gemäss BPR angefochten werden könnte (im Bedarfsfall Augenschein: SRF-Tagesschau vom 30.03.2021 ab 11min 15sek). Durch die in ziemlich genau zwei Monaten stattfindende Covid-19-Gesetz-Referendumsabstimmung ist es aktuell besonders wichtig, Kundgebungen nicht zu verbieten, die eine kritische Auseinandersetzung mit dem aktuellen bundesrätlichen Notrechtskurs bezeichnen. Damit droht ein nicht leicht wiedergutzumachender Nachteil für den Fall eines richterlichen Nichteinschreitens gegen Art. 2 Covid-19-Reglement UR, womit die Voraussetzungen für die Gewährung der aufschiebenden Wirkung vollauf erfüllt sind.

ad bundesgerichtliche Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

Grundsätzlich verfügt das Bundesgericht auch bei der abstrakten Normenkontrolle über eine vollständige/freie Kognition bei der Überprüfung der Bundes- bzw. Völkerrechtskonformität kantonaler Rechtsnormen. Allerdings auferlegt sich das Bundesgericht anlässlich abstrakter Normenkontrollen selbst eine gewisse Zurückhaltung. Bevor es nämlich eine generell-abstrakte Norm aufgrund Verletzung oft sehr allgemein gehaltener Verfassungs- oder Völkerrechtsnormen effektiv aufhebt, bemüht es zunächst eine **bundes- bzw. völkerrechtskonforme Auslegung**, fehlt doch bei einer abstrakten Normenkontrolle per definitionem ein konkreter Anwendungsfall, an dem sich die individuelle Rechtsverletzung eindeutig festmachen liesse. Mit anderen Worten wird eine kantonale oder kommunale Norm vom Bundesgericht erst formell aufgehoben, falls diese „*sich jeder verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch bereits, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt*“ (zitiert nach: BGE 143 I 272, E. 2.5.1). Im Einzelnen wird dabei „*auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes bei einer späteren Normkontrolle [...] und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit*“ abgestellt (zitiert nach: BGE 140 I 2, E. 4). Allein der Umstand, dass eine Norm im Einzelfall auch verfassungswidrig angewandt werden könnte, führt für sich allein stehend noch nicht zu deren Aufhebung (statt vieler: BGE 140 I 353, E. 3). Bei Verfassungsnormen ist dies wegen deren Wortlautoffenheit besonders praxisrelevant, schliesst eine bundesrechtskonforme Auslegung gegenüber Gesetzesrecht aber nicht aus.

Die von der Beschwerdeführerin nachfolgend erhobenen Rügen betreffen alle **die Verletzung von Bundesverfassungsrecht**, wobei eine **bundesrechtskonforme Auslegung nicht möglich** ist; die **streitigen Normen sind aufzuheben**.

ad bundesrechtliche Rahmenbedingungen betreffend die besondere Lage nach Art. 6 EpG

Zwecks besserem Verständnis der nachfolgenden Rügen sei zunächst in aller Kürze auf die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten wie folgt eingegangen:

Gemäss **Art. 118 Abs. 2 lit. b BV** erlässt der Bund mitunter Vorschriften zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten von Menschen und Tieren. Er ist dieser Pflicht dabei im EpG nachgekommen, welches – in seiner heutigen Form – seit 2016

gilt und zuvor nach grossflächiger Teilrevision in einer Referendumsabstimmung im Sept. 2013 angenommen wurde. Darin wird ein dreistufiges Modell an Eskalationsstufen vorgesehen (normale Lage / besondere Lage nach Art. 6 EpG / ausserordentliche Lage nach Art. 7 EpG). In der normalen Lage sind die Kantone nahezu allein zuständig, während die ausserordentliche Lage eine umfassende Zuständigkeit des Bundesrats begründet. Demgegenüber stellt Art. 6 EpG eine formell-gesetzliche Kompetenznorm für die besondere Lage dar, in welcher wir uns aktuell befinden. Diese bildet dabei die mittlere Eskalationsstufe im dreistufigen EpG-Modell; sie rechtfertigt die Anwendung verfassungsmässigen Notrechts im engeren Sinne auch gemäss bundesrätlicher Botschaft noch nicht. Und: Betreffend Massnahmen gegenüber Einzelpersonen oder der Bevölkerung beschränkt sich der Handlungsspielraum des Bundesrats überdies auf die in Art. 31 ff. EpG aufgelisteten Massnahmen (Botschaft EpG, BBI 2011 364 f.). Nach dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 EpG ist es also primär der Bundesrat, der „*nach Anhörung der Kantone*“ die darin vorgesehenen Massnahmen anordnet (näher – und mit Materialienverweisen – zum dreistufigen EpG-Modell der unterzeichnende Vertreter in: TEREKHOV, Notverordnungen sind zu befristen, plädoyer 2/2021, S. 54 f.). **In der besonderen Lage ist es also klarerweise der Bundesrat, der gemäss Art. 6 Abs. 2 EpG zum Erlass von Massnahmen befugt ist. Die Kantone sind vorher nur anzuhören; damit haben sie infolge der bundesrechtlich abschliessenden Zuständigkeitsordnung blos Kompetenzen, soweit das Bundesrecht solche vorsieht. Die Kenntnis dieser Mechanismen ist mithin wesentlich für das Verständnis einiger nachfolgender Ausführungen.**

ad Verletzung des Bundesrechtsvorangs (Art. 49 Abs. 1 BV) durch Art. 2 Covid-19-Reglement UR

Nachdem dargelegt wurde, dass in der besonderen Lage nach Art. 6 EpG der Bundesrat abschliessend für die Anordnung von Massnahmen zuständig ist (nach Konsultation der Kantone), ist zu prüfen, ob in casu ein Verstoss gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft von Bundesrecht vorliegt (Art. 49 Abs. 1 BV). Hierzu ist aus dogmatischer Sicht festzuhalten, was folgt: Kantonale Zuständigkeiten bestehen trotz abschliessender bundesrechtlicher Regelung nur noch, wenn sie in der einschlägigen Bundesgesetzgebung ausdrücklich vorgesehen sind (BGE 138 I 468, E. 2.6) oder wenn die kantonale Rechtsetzung ein anderes Ziel verfolgt als das Bundesrecht (BGE 137 I 167, E. 3.4). Solche Ziele dürfen aber nicht gegen „*Sinn und Geist des Bundesrechts verstoßen*“, dürfen die Kantone (diesfalls) doch nur Normen erlassen, welche die *ratio legis* des Bundesrechts nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 138 I 356, E. 5.4.2). **Mit anderen Worten hat sich die kantonale Rechtsetzung an einem Vorgehen *modo legislatoris* (vgl. Art. 1 Abs. 2 ZGB) auszurichten und ergo auch durch qualifiziertes Schweigen bundesrechtlich bewusst ungeregelte Bereiche zu respektieren; diesfalls steht es den Kantonen (selbst bei Vorliegen einer Kompetenznorm) nicht frei, das Bundesrecht in Dingen zu verschärfen, auf deren Regelung das zuständige Bundesorgan zugunsten der Individualfreiheit mithin bewusst verzichtet hat.**

In der aktuell geltenden besonderen Lage steht es den Kantonen zwar frei, weitere gesundheitspolizeiliche Restriktionen zu erlassen (Art. 8 Abs. 1 Covid-19-VO besondere Lage). **Dabei hat der jeweilige Kanton jedoch explizit die Ausübung der politischen Rechte und der Glaubens- bzw. Gewissensfreiheit zu gewährleisten (Art. 8 Abs. 2 Covid-19-VO besondere Lage). Es ist damit die klare Wertung des Bundesverordnungsgebers, dass allfällige kantonale Einschränkungen, welche über die nationale Verordnung hinausgehen, im Bereich der politischen Rechte sowie der Religionsfreiheit besonders mild ausfallen; für andere Sachbereiche bestehen solche einschränkenden Normen nämlich nicht, was mit Blick auf die hohe Wichtigkeit der Freiheitsrechte bei der politischen Meinungsbildung auch nachvollziehbar ist.** Ebenso bringt Art. 6c Abs. 2 Covid-19-VO besondere Lage deutlich zum Ausdruck, dass diverse Einschränkungen des Bundesrats auf politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen nicht anwendbar sind. **Vor diesem Hintergrund ist es mit den bundesrechtlichen Wertungen nicht ansatzweise vereinbar, auf kantonaler Ebene eine starre Obergrenze von max. 300 TeilnehmerInnen an politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen festzulegen, während in anderen Kantonen gar Demonstrationen mit 8000 Personen bewilligt werden (wiederum Beilage 6).** **Die bewusste Abweichung von der Praxis anderer Kantone bei der Teilnehmerzahl um den Faktor 27 (!) verletzt ergo eindeutig den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV), ohne dass eine verfassungskonforme Auslegung möglich wäre.**

ad Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) durch Art. 2 Covid-19-Reglement UR

In der Erwägung, dass die in casu angefochtene Norm politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen betreffend Teilnehmerzahl massiv limitiert, stellt sich offenkundig die Frage einer Verletzung der Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV, in deren Schutzbereich ja auch und gerade Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung/zwecks Protest fallen.

Klar ist zunächst, dass Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV vom Erfordernis einer formellgesetzlichen Grundlage für Grundrechtseinschränkungen eine Ausnahme im Bereich von Notrecht macht („*Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr*“; Polizeigeneralklausel). Damit stellen Notverordnungen – statt referendumsfähiger Gesetze – auch für schwere Grundrechtseinschränkungen an und für sich eine genügende gesetzliche Grundlage dar, soweit sie – in Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV – befristet sind. Die in casu relevante Bestimmung ist – im Gegensatz zu vielen Einschränkungen auf nationaler Ebene wie Maskenpflicht oder Einschränkungen des internationalen Personenverkehrs – befristet (Art. 2 i.V.m. Art. 4 Covid-19-Reglement UR) und genügt damit den Anforderungen des Art. 36 Abs. 1 BV an eine gesetzliche Grundlage. Ebensowenig ist bei einer Teilnehmerzahlbeschränkung der Kerngehalt verletzt (Art. 36 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 22 BV). Weit problematischer verhält es sich jedoch mit dem öffentlichen Interesse und der ebenso erforderlichen Verhältnismässigkeit.

Ein öffentliches Interesse gemäss Art. 36 Abs. 2 BV fehlt bereits deswegen, da jeder positive Beweis darüber fehlt, dass die bislang in anderen Kantonen stattgefundenen Anti-Covid-Massnahmen-Demos unter freiem Himmel und an der frischen Luft je erhöhte Ansteckungen bewirkt hätten, deren Teilnehmende alsdann dem staatsgetragenen Gesundheitswesen zur Last gefallen oder gar gestorben wären. Damit fehlt es per se an einem öffentlichen Interesse, politische sowie zivilgesellschaftliche Kundgebungen teilnehmerzahlmässig zu limitieren bzw. dies derart pauschal zu tun, dass man allfällige Schutzkonzepte von Veranstaltern völlig unberücksichtigt lässt. Nur am Rande erwähnt sei, dass jeder Nachweis über erhöhte Ansteckungen *im Freien/an der frischen Luft* fehlt (so für die Einsiedler Fasnacht auch [Beilage 8](#)).

Damit fehlt es auch in diverser Hinsicht an der von Art. 36 Abs. 3 BV geforderten Verhältnismässigkeit bei Grundrechtseinschränkungen. Erstens ist bereits an der Eignung einer derart invasiven Personenzahlbeschränkung bei Events unter freiem Himmel zur Erreichung des anvisierten Ziels (Senkung von Covid-19-Ansteckungen) zu zweifeln; wie erwähnt, besteht jedenfalls kein positiver Beweis darüber, dass die bislang stattgefundenen Anti-Massnahmen-Demos eigentliche Superspread-Events gewesen wären. Zweitens handelt es sich auch um keine zur Bekämpfung von Covid-19 zwingend erforderliche Massnahme: Im Gegenteil wird dadurch die klare bundesrechtliche Wertung (vgl. Art. 8 Abs. 2 Covid-19-VO besondere Lage) verletzt, wonach Ausübung politischer Rechte und Religionsfreiheit bei kantonalen Verschärfungen stets zu wahren sind (hierzu bereits vorstehend). Und drittens fehlt es erst recht an der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, zumal diverse mildere Mittel zur Verfügung stünden (z.B. höhere Maximalteilnehmerzahl (keine Senkung um Faktor 27 im Vergleich mit anderen bewilligten Veranstaltungen!), genauere Anforderungen an Schutzkonzepte von Organisatoren etc).

Nach dem Gesagten steht fest, dass Art. 2 Covid-19-Reglement UR klarerweise die Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV verletzt. Mit ihrer starren Maximalanzahl TeilnehmerInnen (300 Personen) ist die Bestimmung absolut eindeutig, womit sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht; die Norm ist vollständig aufzuheben.

ad Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) durch Art. 2 Covid-19-Reglement UR

Mit Blick auf die wertvollen Äusserungen von Prof. Nadja Braun Binder – siehe vorstehend S. 5 oben – gilt es angesichts der baldigen Referendumsabstimmung über das Covid-19-Gesetz auch eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV zu prüfen.

Während Art. 34 Abs. 1 BV mit seinem programmatischen Charakter in generell-abstrakter Form die demokratiepolitischen Rechte für alle Staatsebenen verbürgt (St. Galler Komm. BV-STEINMANN, Art. 34 N 5; BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 13), garantiert der direkt justiziable Art. 34 Abs. 2 BV im Bereich der politischen Rechte den **Schutz der freien Willensbildung** sowie unverfälschten Stimmabgabe. Dies bedeutet, dass der Stimmbürger einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf hat, „*dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt*“ (statt vieler: BGE 131 I 442, E. 3.1). Nach Art. 34 Abs. 2 BV werden dabei im polit. Kontext die mängelfreie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe als verfassungsmässiges Grund- bzw. Individualrecht geschützt. Während Meinungsäußerungen Privater in aller Regel subjektiv sein dürfen sowie auch von den Kommunikationsgrundrechten gedeckt sind (BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 37; näher BGer 1C_514/2010, E. 2.2), richtet sich Art. 34 Abs. 2 BV – ganz gemäss dem traditionellen Verständnis von Grundrechten als Abwehrrechte – an staatliche Akteure, welche die Ausübung politischer Rechte (inkl. Kundgebungen) nicht durch prohibitive Vorschriften derart behindern dürfen, sodass letztlich im Vorfeld einer Abstimmung einseitig staatliche Informationen kursieren.

Genau dies wäre indessen – mit Blick auf die am 13.06.2021 anstehende Covid-19-Gesetz-Referendumsabstimmung, um derentwillen auch die aufschiebende Wirkung der vorliegenden Beschwerde beantragt wurde – der Fall, wenn im Vorfeld der vorerwähnten Referendumsabstimmung Kundgebungen und Demonstrationen verboten würden, die auch und gerade eine kritische Auseinandersetzung mit dem dringlichen Covid-19-Gesetz bezwecken. **Werden solche Veranstaltungen faktisch verboten oder zumindest massiv eingeschränkt, wird eine Informationslage geschaffen, in der entweder einseitig staatliche Behördenpropaganda dominiert oder sich der Stimmberürger seine Informationen auf bisweilen zweifelhaften Onlinekanälen beschaffen muss. Physischer Gedankenaustausch zwischen Menschen aus Fleisch und Blut ist aber im Vorfeld einer Abstimmung zentral. Um diesen physischen Gedankenaustausch erst einmal in Gang zu bringen, ist wiederum die Versammlungsfreiheit zentral, durch deren Ausübung Personen Gelegenheit erhalten, auf nicht-virtuellem Weg auf ihren Standpunkt hinzuweisen**, was eo ipso eine höhere Glaubwürdigkeit hat als oftmals anonyme Kommunikation auf diversen Onlinekanälen (z.B. ist bei vielen Twitteraccounts unklar, wer überhaupt dahintersteckt). Es besteht jedenfalls das nicht unerhebliche Risiko, dass Demonstrationsverbote im Vorfeld der Covid-19-Abstimmung mittels staatlicher Repression eine allzu einseitige Informationslage bewirken, welche die Abstimmungsfreiheit der Stimmberichtigten in unzulässiger Weise behindert. **Daraus folgt, dass Art. 2 Covid-19-Reglement UR auch Art. 34 Abs. 2 BV verletzt, wobei eine verfassungskonforme Auslegung wiederum nicht möglich ist.**

Bloss abschliessend angemerkt sei, dass es das adressierte Bundesgericht selber ist, das erst jüngst wiederum deutlich festgehalten hat, dass die Durchführung von Präsenzveranstaltungen im Vorfeld von Wahlen sehr wichtig für die politische Meinungsbildung ist (BGer 1C_169/2020, E. 2.6.2), was das **Wechselspiel von Art. 22 BV und Art. 34 Abs. 2 BV** einmal mehr verdeutlicht und die Beschwerdeführerin auf eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hoffen lässt.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 2 Covid-19-Reglement UR in diverser Hinsicht bundesrechtswidrig ist, wobei die starre 300-Personen-Regel (Maximalzahl TeilnehmerInnen an politischer/zivilgesellschaftlicher Kundgebung) bewirkt, dass sich die angefochtene Norm infolge ihrer Eindeutigkeit jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, womit sie vollständig aufzuheben ist.

ad Kostenrechtliches

Nach dem Gesagten ist die **Beschwerde volumnfähiglich gutzuheissen**, womit der unterliegende Beschwerdegegner kostenpflichtig wird (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Damit hat dieser **der berufsmässig vertretenen Beschwerdeführerin fürs bundesgerichtliche Verfahren auch eine Parteientschädigung** zu entrichten (Art. 68 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 9 BGer-Parteientschädigungsreglement).

Damit sind die eingangs gestellten Beschwerdeanträge hinreichend begründet, weshalb abschliessend nochmals höflich um deren Gutheissung ersucht wird. Für Ihre geschätzten Bemühungen danke ich im Voraus bestens.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Artur Terekhov

Im Doppel

Appendix: Beilagenverzeichnis

1. Vollmacht der Beschwerdeführerin zugunsten des unterzeichnenden Vertreters
2. kantonales Urner Covid-19-Reglement (Anfechtungsobjekt)
3. 20-Minuten-Beitrag vom 26.03.2021 mit Stellungnahme Prof. Dr. iur. Andreas Glaser zum Urner Demoverbot
4. Swissinfo-Beitrag vom 20.02.2021 zu Anti-Corona-Massnahmen-Demo in Wohlen AG
5. Südostschweiz-Beitrag vom 08.03.2021 zu Anti-Corona-Massnahmen-Demo in Chur GR
6. Handelszeitung-Beitrag vom 21.03.2021 zu Anti-Corona-Massnahmen-Demo in Liestal BL
7. Nau-Beitrag vom 26.03.2021 zu Bewilligungsverweigerung Anti-Corona-Massnahmen-Demo in Altdorf UR sowie starrer 300-Personen-Grenze für Kundgebungen
8. Screenshot Einleitung Aargauer-Zeitung-Artikel vom 26.02.2021 betr. fehlende Ansteckungen an Einsiedler Fasnacht