

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00003 vom 15. April 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-04-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2021.00003

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00003 du 15 avril 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2021.00003 del 15 aprile 2020

Regeste

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie | Verbot von Kundgebungen mit mehr als 15 Personen im öffentlichen Raum Der Beschluss über die Verlängerung der Geltungsdauer eines Erlasses ist wie ein Erlass anfechtbar (E. 1.1), wobei auch unveränderte Ordnungsbestimmungen überprüfbar sind (E. 1.3). Vom Erfordernis des aktuellen Interesses ist bei kurzzeitig befristeten und in fortwährender Anpassung befindlichen Normen abzusehen (E. 1.4). Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 3.2). Ob angesichts der derogatorischen Kraft des Bundesrechts neben Art. 6c Covid-19-Verordnung besondere Lage überhaupt Raum für eine kantonrechtliche Begrenzung der Teilnehmerzahl an Kundgebungen besteht, kann offenbleiben (E. 4.3). Das in § 7 V Covid-19 verankerte Verbot von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmern greift in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit ein (E. 5.1 f.). Es stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage (E. 5.3.1) und liegt im öffentlichen Interesse (E. 5.3.2). Das Verbot ist jedoch nicht erforderlich und damit unverhältnismässig, weil die damit verfolgten Ziele auch mit einer Bewilligungspflicht und der Möglichkeit, an die Bewilligungserteilung Auflagen oder Bedingungen zu knüpfen, erreicht werden können (E. 5.3.3). Da § 7 V Covid-19 in seiner angefochtenen Fassung bereits ausser Kraft gesetzt wurde, erübrigt sich dessen Aufhebung; für die Geltung der Vorschrift in ihrer neuen Fassung bleibt die Gutheissung der Beschwerde folgenlos (E. 6). Gutheissung. Feststellung der Unvereinbarkeit der angefochtenen Bestimmung mit übergeordnetem Recht im Dispositiv. Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2021.00003 Urteil der 3. Kammer vom 29. April 2021 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, alle vertreten durch RA A, Beschwerdeführende, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, hat sich ergeben: I. A. Der Regierungsrat erliess am 24. August 2020 die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Epidemie (V Covid-19; LS 818.18). In der Folge wurde diese mehrfach geändert und verlängert. Mit Beschluss vom 8. Dezember 2020 setzte der Regierungsrat als neuen § 7 V Covid-19 ein Verbot von Menschenansammlungen sowie politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen und Unterschriftensammlungen mit mehr als zehn

Personen im öffentlichen Raum per 10. Dezember 2020 in Kraft (RRB Nr. 1201/2020; OS 75, 547; ABl 2020-12-09). Am 24. Februar 2021 beschloss der Regierungsrat eine Änderung von § 7 V Covid-19 per 1. März 2021 und befristete die Geltung der Verordnung bis zum 31. März 2021 (RRB Nr. 183/2021; OS 76, 64; ABl 2021-02-26). § 7 V Covid-19 lautet gemäss diesem Beschluss wie folgt: "Menschenansammlungen sowie politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und Unterschriftensammlungen mit mehr als fünfzehn Personen im öffentlichen Raum, namentlich auf Strassen, auf öffentlichen Plätzen, auf Spazierwegen und in Parkanlagen, sind verboten." B. Mit Beschluss vom 19. März 2021 verlängerte der Regierungsrat die Geltungsdauer der V Covid-19 (und damit auch der vorgenannten Bestimmung) bis zum 30. April 2021 (RRB Nr. 272/2021; ABl 2021-03-23; Dispositiv-Ziffer I). Dem Lauf der auf zehn Tage verkürzten Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde entzog der Regierungsrat die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziffern II und III). II. A. Mit Eingabe vom 1. April 2020 gelangten die Beschwerdeführenden Nrn. 1–9, alle vertreten durch Rechtsanwältin A, mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung von § 7 V Covid-19 in der am 19. März 2021 beschlossenen bzw. verlängerten Fassung, eventualiter die Aufhebung des entsprechenden Regierungsratsbeschlusses vom 19. März 2021. Zudem stellten sie den Antrag, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, und ersuchten um Ausrichtung einer Parteientschädigung. B. Am 15. April 2021 beschloss der Regierungsrat eine Verlängerung der Geltungsdauer der V Covid-19 bis zum 31. Mai 2021 und eine Änderung von § 7 V Covid-19 per 19. April 2021 (RRB Nr. 411/2021; OS 76, 113; ABl 2021-04-16). Die Bestimmung lautet nunmehr wie folgt: "Politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und Unterschriftensammlungen mit mehr als 100 Personen im öffentlichen Raum sind verboten." C. Die Sicherheitsdirektion nahm für den Regierungsrat am 16. April 2021 (Eingang am 20. April 2021) Stellung und beantragte, die Beschwerde kostenfällig abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Ist der Beschluss über die Inkraftsetzung eines Erlasses praxismässig seinerseits als Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d VRG zu qualifizieren (Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 78), muss selbiges auch für einen Beschluss gelten, mit welchem – wie hier – die Geltungsdauer eines Erlasses verlängert wird. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (Weisung des Regierungsrats vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABl 2014-11-07 [Nr. 45], Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 146 I 62 E. 2.1; VGr, 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse reicht nicht aus, das heisst, die beschwerdeführende Partei muss im eigenen Interesse – und nicht im Interesse der Allgemeinheit – Beschwerde

führen (vgl. BGE 136 I 49 E. 2.1; 135 I 43 E. 1.4; Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 34). Die Beschwerdeführenden sind im Kanton Zürich wohnhaft und bringen vor, hier als politisch aktive und organisierte Personen an Kundgebungen teilzunehmen und solche zu organisieren bzw. organisieren zu wollen. Entsprechend ist ihre Betroffenheit durch die angefochtene Bestimmung in eigenen schutzwürdigen Interessen zu bejahen. 1.3

Angefochten ist die – inhaltlich unveränderte – Weitergeltung von § 7 V Covid-19 ab dem 1. April 2021. Wird ein Erlass einer Totalrevision unterzogen, sind nach der Rechtsprechung alle seine Bestimmungen anfechtbar, auch wenn sie mit der bisherigen Fassung übereinstimmen. Wird ein Erlass demgegenüber nur teilweise geändert, können im Prinzip bloss die geänderten Bestimmungen angefochten werden, die nicht geänderten demgegenüber nur dann, sofern ihnen im Rahmen des geänderten Erlasses eine gegenüber ihrem ursprünglichen Gehalt veränderte Bedeutung zukommt bzw. sie durch eine Revision in einem neuen Licht erscheinen (BGE 135 I 28 E. 3.1.1; Hansjörg Seiler in: Derselbe et al., Bundesgerichtsgesetz, 2. A., Bern 2015, Art. 82 N. 86; Bosshart/Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 83). Die streitgegenständliche Verordnung weist die Besonderheit auf, dass sie von Beginn an und mit Bedacht als Erlass von beschränkter Geltungsdauer konzipiert wurde. Wird in einem solchen Fall die Geltungsdauer über den ursprünglich vorgesehenen Zeitraum hinweg verlängert, liegt – auch wenn die Normen materiell unverändert bleiben – im Ergebnis eine Novation des Erlasses vor, welche einer Totalrevision gleichkommt. Selbst wenn aber von einer blossen Teilrevision mit Bezug auf die Geltungsdauer auszugehen wäre, müssten die unverändert weitergeltenden Normen als im neuen Licht erscheinend betrachtet werden: Im vorliegenden Zusammenhang wird mit der Befristung des Erlasses gerade bezweckt, die verordneten Massnahmen unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Bedrohungslage sowie neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse periodisch auf ihre Wirksam- und Erforderlichkeit hin zu überprüfen und nötigenfalls (in Abstimmung mit den dazumal geltenden bundes[verordnungs]rechtlichen Vorgaben) zu erneuern oder anzupassen. Die betreffenden Massnahmen müssen demnach auch ohne inhaltliche Änderung anlässlich einer Verlängerung stets neu legitimiert werden. Somit ist die Anfechtung unveränderter Bestimmungen, wie hier § 7 V Covid-19, im Fall der Verlängerung ihrer Geltungsdauer (erneut) zulässig und ebenso gerichtlicher Überprüfung zugänglich wie der Verlängerungsbeschluss selbst. 1.4

Inzwischen wurde die angefochtene Bestimmung allerdings geändert: Sie verbietet nunmehr Kundgebungen mit mehr als 100 Teilnehmenden. Die angefochtene Bestimmung steht somit nicht mehr in Kraft, weshalb im heutigen Entscheidzeitpunkt das aktuelle Interesse an deren Anfechtung grundsätzlich zu verneinen wäre (vgl. Bertschi, § 21 N. 33). In dem vorliegenden dynamischen Regelungsumfeld ist jedoch davon auszugehen, dass sich die in casu aufgeworfenen grundsätzlichen Rechtsfragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen erneut stellen könnten. Entgegen dem beschwerdegegnerschen Vorbringen erscheint ohne Weiteres denkbar, dass die umstrittene Bestimmung dereinst wieder in Kraft gesetzt werden könnte. Da eine rechtzeitige Überprüfung von kurzzeitig befristeten und in fortwährender Anpassung befindlichen Normen schwerlich zu bewerkstelligen ist, rechtfertigt sich hier, analog zu den für die Einzelaktanfechtung entwickelten Grundsätzen (dazu Bertschi, § 21 N. 25) im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen (Praxis begründet in VGr, 22. Oktober 2020, AN.2020.00011, E. 1.2, bestätigt u. a. in VGr, 3. Dezember 2020, AN.2020.00015, E. 1.3; 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 1.2; je unter Hinweis auf Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich etc. 2019, S. 660). 1.5 Mit der bereits

in Kraft getretenen Änderung von § 7 V Covid-19 vom 15. April 2020 und der mit diesem Urteil erfolgten Behandlung der Beschwerde in der Sache ist der Antrag auf Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos geworden.

2. 2.1 Das Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) regelt den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor. Es bezweckt, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen (Art. 1 f. EpG). Das Epidemiengesetz bezieht sich insbesondere auf diejenigen übertragbaren Krankheiten, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder ein Gesundheitsrisiko für Einzelne oder bestimmte Gruppen darstellen. Ein Krankheitserreger ist umso bedeutender, je grösser sein Schadenspotenzial ist. Massgebend sind dabei die Schwere der Erkrankung und ihrer Folgen – insbesondere bleibende Schäden oder frühzeitiger Tod –, die Anzahl Betroffener, die direkten Gesundheitskosten und die indirekten Kosten, die beispielsweise durch Erwerbsausfall oder Arbeitsunfähigkeit entstehen (Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 3. Dezember 2010, BBl 2011, 311 ff., S. 357). Bei Vorliegen einer besonderen Lage im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EpG kann der Bundesrat unter anderem Massnahmen gegenüber einzelnen Personen sowie gegenüber der Bevölkerung anordnen (Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG).

2.2 Gestützt auf Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG erliess der Bundesrat am 19. Juni 2020 die Covid-19-Verordnung besondere Lage (SR 818.101.26). Diese Verordnung bezweckt die Anordnung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Die Massnahmen dienen dazu, die Verbreitung des Coronavirus zu verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen (Art. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Soweit die Verordnung nichts anders bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage).

2.3 Ein Kanton ist gemäss Art. 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage befugt, zusätzliche Massnahmen nach Art. 40 EpG zu treffen, wenn die epidemiologische Lage im Kanton oder in einer Region dies erfordert oder er aufgrund der epidemiologischen Lage nicht mehr die notwendigen Kapazitäten für die erforderliche Identifizierung und Benachrichtigung ansteckungsverdächtiger Personen nach Art. 33 EpG bereitstellen kann (Abs. 1). Er gewährleistet dabei namentlich die Ausübung der politischen Rechte sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Abs. 2). Der Kanton hört zudem vorgängig das Bundesamt für Gesundheit (BAG) an und informiert dieses über die getroffenen Massnahmen (Abs. 3).

2.4 Für den Vollzug des Epidemiengesetzes ist im Kanton Zürich die Gesundheitsdirektion bzw. der dieser untergeordnete Kantonsärztliche Dienst zuständig (§ 54 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 [GesG; LS 810.1]; § 1 Abs. 1 und § 15 der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 19. März 1975 [VV EpiG; LS 818.11]). Der Erlass der V Covid-19 erfolgte auf Antrag der Gesundheitsdirektion durch den Regierungsrat (vgl. Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2006 [KV; LS 101]; § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]).

E. 3.1

Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführenden bringen vor, § 7 V Covid-19 sei mit dem Bundesrecht, namentlich der Covid-19-Verordnung besondere Lage, unvereinbar und verstosse gegen die

Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit. Gemäss der Rechtsprechung zur Anfechtung von während dem Beschwerdeverfahren geänderten Erlassen (E. 1.4 hiavor) ist die angefochtene Norm in ihrer Fassung zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung zu überprüfen; nicht zu beurteilen ist demzufolge, ob die Beschränkung der zulässigen Anzahl Teilnehmender an Kundgebungen auf 100 Personen, wie sie im Kanton Zürich seit dem 19. April 2021 gilt, vor dem Bundesrecht standhält.

E. 3.2

Im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens ist die Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmung mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBI 115/2014 S. 403 ff., 404). Das Bundesgericht überprüft im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle angefochtene Bestimmungen des kantonalen Rechts zwar mit freier Kognition, auferlegt sich aber mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat allgemein eine gewisse Zurückhaltung (BGr, 7. Dezember 2017, 2C_206/2016, E. 1.4, nicht publ. in: BGE 144 I 1). Es hebt kantonale Normen nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entziehen, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleiben. Dabei berücksichtigt es die Schwere eines allfälligen Grundrechtseingriffs, die konkreten Umstände bei der Anwendung der angefochtenen Norm, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes im konkreten Anwendungsfall sowie allfällige Auswirkungen auf die Rechtssicherheit und bezieht die Wahrscheinlichkeit einer verfassungstreuen Anwendung der angefochtenen Norm in die Beurteilung mit ein (BGE 143 I 137 E. 2.2 mit Hinweisen). Insoweit sich die bundesgerichtliche Zurückhaltung auf föderalistische und demokratische Überlegungen stützt, lässt sich solche bei der Überprüfung regierungsrätlicher Verordnungen durch ein kantonales Gericht zwar nicht gleichermaßen rechtfertigen (Isabelle Häner in: Dieselbe/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 79 N. 23; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 102). Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis soll ein Aufhebungsentscheid allerdings grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht; nicht hingegen, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (VGr, 7. Mai 2014, AN.2014.00001, E. 4.4; 10. April 2013, AN.2012.00004, E. 2; Kaspar Plüss, Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBI 115/2014 S. 420 ff., 422 f.; Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 103 ff., 120; vgl. auch Doleschal, S. 756 ff.).

E. 4.1

Art. 118 Abs. 2 lit. b der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) weist dem Bund die Zuständigkeit zum Erlass von Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren zu. Dabei handelt es sich um eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung (BGE 139 I 242 E. 3.1; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 118 N. 6; Tomas Poledna in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer

J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar [SG Komm BV], 3. A., Zürich 2014, Art. 118 N. 7). Soweit der Bund eine abschliessende Regelung erlässt, verdrängt diese nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) jegliche kantonale Kompetenz im entsprechenden Sachbereich, ausgenommen die den Kantonen vorbehaltenen oder übertragenen Kompetenzen, sowie die sich aus dem Vollzug des Bundesrechts aufgrund von Art. 46 BV ergebenden Kompetenzen (BGE 138 I 435 [= Pra 2013 Nr. 32] E. 3.4.1). Die Kantone dürfen in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, nur Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 146 I 20 E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 4.2

Die Covid-19-Verordnung besondere Lage enthält in Art. 6c Abs. 2 besondere Vorschriften für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und für Unterschriftensammlungen und schreibt vor, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Gesichtsmaske tragen müssen. Für Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung legt das Bundesrecht eine maximale Anzahl Teilnehmender von 50 Personen fest (Art. 6 Abs. 1 lit. b Covid-19-Verordnung besondere Lage). Aus Art. 6c Abs. 2 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage sowie aus deren Systematik ergibt sich, dass bei Kundgebungen keine Begrenzung der Anzahl teilnehmender Personen gilt (insbesondere gelten Kundgebungen nicht als Menschenansammlungen nach Art. 3c Covid-19-Verordnung besondere Lage, siehe Erläuterungen des BAG zur Covid-19-Verordnung besondere Lage, Version vom 12. April 2021, S. 24; abrufbar unter www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > Massnahmen und Verordnungen [im Folgenden: Erläuterungen]). Im Unterschied zu den Veranstaltungen zur Meinungsbildung sind Kundgebungen auf eine Aussenwirkung bedacht und finden im öffentlichen (oder zumindest öffentlich einsehbaren) Raum statt. Die Erläuterungen begründen das Fehlen einer Obergrenze der zulässigen Anzahl Teilnehmender bei Kundgebungen damit, dass durch die mit dieser Freigabe verbundene Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske das Recht auf freie Meinungsäusserung bei Kundgebungen mit dem erforderlichen Schutz gewährleistet werden könne. Da Kundgebungen aus einer grund- und staatsrechtlichen Perspektive eine hohe Bedeutung zukomme, seien sie besonders geregelt und insofern privilegiert, als nicht sämtliche an übrige Veranstaltungen gestellte Anforderungen erfüllt sein müssten. So bestehe keine Pflicht zur Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts. Die Durchführung von Kundgebungen im öffentlichen Raum unterstehe "im Übrigen" kantonalem Recht (Erläuterungen, S. 22).

E. 4.3

Die Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage lassen keinen Zweifel an der bewussten Entscheidung des Ordnungsgebers, für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen keine maximale Anzahl Teilnehmender vorzusehen. Wie viele Personen zusammen eine Kundgebung abhalten dürfen, bildet mithin Gegenstand einer bundesrechtlichen Regelung. Ob vor diesem Hintergrund neben Art. 6c Covid-19-Verordnung besondere Lage überhaupt Raum für eine kantonrechtliche Begrenzung der Anzahl Teilnehmender an Kundgebungen besteht und ob diese bejahendenfalls unter der für Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung festgelegten

Zahl von 50 Personen liegen dürfte, bedarf im Rahmen dieses Verfahrens gleichwohl keiner Prüfung. Offenbleiben kann auch, ob die epidemiologische Lage im Kanton Zürich im massgeblichen Zeitraum zusätzliche Massnahmen nach Art. 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage rechtfertigte. § 7 V Covid-19 in seiner zu überprüfenden Fassung erweist sich nämlich bereits aus anderen Gründen als verfassungswidrig, wie die folgenden Erwägungen zeigen.

E. 5.1

Demonstrationen bzw. Kundgebungen zeichnen sich gegenüber anderen Versammlungen durch ihre Appellfunktion aus, d. h. durch das Ziel, die Öffentlichkeit auf ein Anliegen der Teilnehmenden aufmerksam zu machen (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 581 f.; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, ZBl 96/1995 S. 101 ff., 102). Demonstrationen kommt insbesondere für jene Minderheiten Bedeutung zu, die ihre politische Meinung innerhalb der bestehenden demokratischen Einrichtungen nicht oder nicht genügend zur Geltung bringen können und die auch über keine anderen Mittel verfügen, um an eine breitere Öffentlichkeit zu appellieren (BGE 100 Ia 392 E. 3c). Kundgebungen auf öffentlichem Grund – seien sie stationär oder in Bewegung, geplant oder spontan – unterstehen dem Schutz der Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV und der Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV (BGE 132 I 256 E. 3; Biaggini, Kommentar BV, Art. 16 N. 3 und Art. 22 N. 6). Diese Grundrechte stellen einen unentbehrlichen Bestandteil einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung dar (Müller/Schefer, S. 582). Die Versammlungsfreiheit wird auch durch Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt, wobei diese Garantie hinsichtlich Manifestationen auf öffentlichem Grund nicht über die Gewährleistung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nach der Bundesverfassung hinausreicht (BGE 127 I 164 E. 3d). Auch die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) gewährleistet denselben Schutzzumfang (Art. 10 Abs. 1 KV).

E. 5.2

Unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen nach Art. 22 Abs. 2 BV das Recht, Versammlungen zu organisieren, an diesen teilzunehmen oder ihnen fernzubleiben. Der Grundrechtsschutz erstreckt sich sowohl auf Teilnehmende als auch auf Veranstalter und Veranstalterinnen (ausführlich Martin Philipp Wyss, Appell und Abschreckung – Verfassungsrechtliche Beobachtungen zur Versammlungsfreiheit, ZBl 103/2002, S. 393 ff., 406 ff.). Gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit besteht ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Grundes für Kundgebungen (VGr, VB.2019.00453, 27. August 2019, E. 2.2; BGE 138 I 274 E. 2.2.2; Biaggini, Kommentar BV, Art. 22 N. 7; Christoph Errass, SG Komm BV, Art. 22 N. 34). Das in § 7 V Covid-19 verankerte Verbot von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden greift in den Schutzbereich dieser Grundrechte ein, indem es die Organisation grösserer Kundgebungen und die Teilnahme zusätzlicher Personen an Kundgebungen, die diese Anzahl Teilnehmender erreichen, verbietet. So führte die Anwendung der angefochtenen Bestimmung etwa zur Abweisung eines Gesuchs der Beschwerdeführerin Nr. 2 um Bewilligung einer Demonstration mit rund 100 Teilnehmenden in der Stadt Zürich.

E. 5.3

Einschränkungen von Grundrechten bedürfen nach Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Ihr Kerngehalt ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

E. 5.3.1

Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage für den Grundrechtseingriff ist zunächst zu beachten, dass bei einer abstrakten Normenkontrolle auch die angefochtene Norm die für den Grundrechtseingriff erforderliche gesetzliche Grundlage bilden kann (VGr, 3. Dezember 2020, AN.2020.00016, E. 6.3.1). Bei Verordnungsbestimmungen kann dies nur (aber immerhin) für leichtere Eingriffe der Fall sein, während schwerwiegende Einschränkungen in einem formellen Gesetz vorgesehen sein müssen (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; dazu ausführlich Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, Grundrechte, 3. A., Bern 2018, § 9 N. 56 ff.).

E. 5.3.1.1

Die streitgegenständliche Verordnung des Beschwerdegegners stützt sich gemäss ihrem Ingress auf Art. 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage und Art. 40 EpG. Gemäss Art. 40 EpG ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern (Abs. 1). Sie können gestützt auf Abs. 2 dieser Bestimmung insbesondere Veranstaltungen verbieten oder einschränken (lit. a), Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen (lit. b) und das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken (lit. c). Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, und sind regelmässig zu überprüfen (Art. 40 Abs. 3 EpG). Nach Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage trifft ein Kanton zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie zusätzliche Massnahmen nach Art. 40 EpG, wenn die epidemiologische Lage im Kanton oder in einer Region dies erfordert oder er aufgrund der epidemiologischen Lage nicht mehr die notwendigen Kapazitäten für die erforderliche Identifizierung und Benachrichtigung ansteckungsverdächtiger Personen bereitstellen kann. Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage klärt, bei welchen Voraussetzungen ein Handeln der Kantone geboten ist bzw. in welchen Konstellationen kantonale Massnahmen zusätzlich zu jenen des Bundes getroffen werden müssen, und enthält eine nicht abschliessende Liste von Indikatoren zur lokalen und regionalen Lagebeurteilung (Erläuterungen, S. 29).

E. 5.3.1.2

Die Voraussetzungen für eine Anwendung von Art. 40 EpG durch den Kanton Zürich sind während der Covid-19-Pandemie grundsätzlich erfüllt (VGr, 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 5.3.3). Als Veranstaltung im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG gilt – wie auch im allgemeinen Sprachgebrauch – ein zeitlich begrenzter, an einem bestimmten Ort stattfindender Anlass, an dem mehrere Personen zusammenkommen und der in der Regel einen definierten Zweck aufweist (vgl. Erläuterungen, S. 19). Die Festlegung einer maximalen Anzahl Teilnehmender für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen gilt demnach als Einschränkung von Veranstaltungen im Sinn von Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG. Die Beschwerdeführenden bringen vor, dass Art. 40 EpG keine Delegationsnorm sei, weshalb gestützt darauf keine gesetzesvertretende Verordnung erlassen werden dürfe.

Dabei blenden sie aus, dass § 7 V Covid-19 keine gesetzvertretende Funktion und auch nicht Gesetzesrang zukommt, sondern diese Bestimmung lediglich Art. 40 Abs. 2 lit. a EpG vollzieht. Der Beschwerdegegner vermochte sich daher entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden beim Erlass von § 7 V Covid-19 auf das Epidemiengesetz als formell-gesetzliche Grundlage zu stützen.

E. 5.3.2

Der Schutz der Gesundheit stellt ein zentrales polizeiliches Schutzgut dar, weshalb auf den Gesundheitsschutz zielende Massnahmen grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen (siehe in Bezug auf die Covid-19-Pandemie VGr, 22. Oktober 2020, AN.2020.00011, E. 4.4; vgl. ferner Rainer J. Schweizer, SG Komm BV, Art. 36 N. 32). Das Verbot von Demonstrationen mit mehr als 15 Teilnehmenden bezweckt, das Zusammentreffen einer grösseren Anzahl Personen und damit die Möglichkeit von Übertragungen des Coronavirus in einer grösseren Gruppe zu verhindern. Es liegt folglich im öffentlichen Interesse.

E. 5.3.3

Ein Grundrechtseingriff erweist sich als verhältnismässig, wenn er für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist, d. h. eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegt (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 mit Hinweisen).

E. 5.3.3.1

Der Hauptübertragungsweg von Covid-19 ist die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen. Je nach Partikelgrösse bzw. deren physikalischen Eigenschaften werden grössere Tröpfchen und kleinere Aerosole unterschieden. Während erstere schnell zu Boden sinken, können Aerosole auch über längere Zeit in der Luft schweben und sich in geschlossenen Räumen verteilen (zum Ganzen Robert Koch Institut, Epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19, Stand 18. März 2021, abrufbar unter www.rki.de > Infektionskrankheiten A–Z > COVID-19 [Coronavirus SARS-CoV-2]). Eine Übertragung von Covid-19 durch Aerosole einer infizierten Person ist insbesondere in schlecht belüfteten Innenräumen möglich (Swiss National Covid-19 Science Task Force, The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29. Oktober 2020, abrufbar unter <https://scienctaskforce.ch> > Policy Briefs). Im Anhang zu den Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage wird der Grundsatz festgehalten, dass ein erhöhtes Ansteckungsrisiko besteht, wenn der Abstand von 1,5 Metern während mehr als 15 Minuten nicht eingehalten werden kann, wobei das Ansteckungsrisiko bei gleicher Distanz und Dauer in einem geschlossenen Raum grösser ist als unter freiem Himmel (Erläuterungen, Anhang Ziff. 1.1, S. 37). Die geltenden Hygiene- und Verhaltensregeln des BAG für die Bevölkerung zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus umfassen einerseits die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 Metern zu anderen Personen und andererseits das Tragen einer Gesichtsmaske (www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > So schützen wir uns). Dokumentierte Ansteckungen mit Covid-19 erfolgten deutlich häufiger in Innenräumen als im Freien (Tommaso Celeste Bulfone et al., Outdoor Transmission of SARS-CoV-2 and Other Respiratory Viruses: A Systematic Review, The Journal of Infectious Diseases, Vol. 223, 15. Februar 2021,

S. 550 ff., abrufbar unter <https://doi.org/10.1093/infdis/jiaa742>). Das BAG empfiehlt der Bevölkerung vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis, andere Personen bevorzugt im Freien statt in Innenräumen zu treffen (www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Coronavirus > Tipps für den Alltag). Gemäss der Gesellschaft für Aerosolforschung finden im Freien so gut wie keine Infektionen durch Aerosolpartikel statt, allerdings können insbesondere in Menschenansammlungen Tröpfcheninfektionen auftreten, wenn Mindestabstände nicht eingehalten und/oder keine Masken getragen werden (Positionspapier der Gesellschaft für Aerosolforschung zum Verständnis der Rolle von Aerosolpartikeln beim SARS-CoV-2 Infektionsgeschehen, 7. Dezember 2020, S. 5, abrufbar unter www.info.gaef.de > Position Paper). Mit Blick auf den herrschenden Wissensstand zur Übertragung von Covid-19 erachtete das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz eine Maskentragepflicht für Rednerinnen und Redner an Kundgebungen im Freien als unverhältnismässig, wenn die Distanz zu anderen Personen ausreichend und die Dauer des unmaskierten Redens gering ist (VGr SZ, Entscheid III 2020 212 vom 7. Januar 2021).

E. 5.3.3.2

Die Beschwerdeführenden bestreiten die Eignung des Verbots von Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Zu bedenken sei das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. Solange Kundgebungen in anderen Kantonen erlaubt seien, betrachten sie kantonale Verbote als sinnlos, weil sich die Kundgebungen einfach in andere Kantone verschöben. Zwar ist mit den Beschwerdeführenden davon auszugehen, dass sich gewisse Kundgebungen, die andernfalls im Kanton Zürich stattgefunden hätten, wohl in andere Kantone verschieben. Die Beschränkung der Anzahl Teilnehmender von politischen Kundgebungen entfaltet jedoch zumindest hinsichtlich jener Demonstrationen Wirkung, die gar nicht oder nur mit geringerer Anzahl Teilnehmender durchgeführt werden. Wenn sich eine bloss geringe Anzahl Personen versammeln darf, bleibt auch die Anzahl der durch eine allenfalls anwesende infizierte Person womöglich angesteckten Personen tief. Damit erweist sich das Verbot als grundsätzlich geeignet, der weiteren Verbreitung von Covid-19 – zumindest auf dem Gebiet des Kantons Zürich – entgegenzuwirken. An der grundsätzlichen Eignung der Massnahme zum Gesundheitsschutz ändert auch der von den Beschwerdeführenden angeführte Umstand nichts, dass andere, epidemiologisch kritischere Situationen nicht verboten seien (dazu aber nachstehend E. 5.3.3.5).

E. 5.3.3.3

Gibt es mehrere gleich geeignete Massnahmen, mit welchen der verfolgte Zweck erreicht werden kann, ist eine Massnahme aber in ihren Eingriffswirkungen milder bzw. weniger schwer, so verlangt das Element der Erforderlichkeit, dass auf schwerer wiegende Massnahmen verzichtet wird (Schweizer, SG Komm BV, Art. 36 N. 39 mit Hinweisen auf die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichts). Ein Grundrechtseingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich (BGE 142 I 49 E. 9.1). Eine Massnahme ist nicht erforderlich, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme ausreichen würde, den angestrebten Erfolg herbeizuführen (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich etc. 2020, Rz. 322). Entsprechend erweist sich ein Verbot dann nicht als erforderlich, wenn die damit verfolgten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele auch mit einer Bewilligungspflicht und der Möglichkeit, an die Bewilligungserteilung Auflagen oder Bedingungen zu knüpfen, erreicht

werden können (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 21 N. 8 und § 51 N. 40; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 531 und 534).

E. 5.3.3.4

Kundgebungen auf öffentlichem Grund stellen in der Regel gesteigerten Gemeingebrauch dar, der einer Bewilligungspflicht unterstellt werden darf (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 51 N. 35 ff.; André W. Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Bern 2011, S. 267, 445). Im Kanton Zürich schreibt das kommunale Recht häufig ausdrücklich eine Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch vor (so z. B. Art. 31 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Winterthur vom 26. April 2004 [SRS 5.1-1] und Art. 13 Abs. 2 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 6. April 2011 [APV; AS 551.110]).

E. 5.3.3.5

Das in § 7 V Covid-19 in seiner angefochtenen Fassung vorgesehene Verbot von Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden verfolgt ein gesundheitspolizeiliches Anliegen, indem es das Risiko einer Vielzahl von Ansteckungen anlässlich einer Kundgebung verhindern will. Zur Erreichung dieses Ziels genügt allerdings bereits die Bewilligungspflicht als mildere Massnahme, weil bei der Gesuchsprüfung und der Bewilligungserteilung im Rahmen der gebotenen umfassenden Interessenabwägung epidemiologischen Anliegen einzelfallbezogen ausreichend Rechnung getragen werden kann. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung einer Kundgebung besteht auch bei mehr als 15 Teilnehmenden keine gegenüber dem täglichen Leben – etwa Besuchen in Einkaufsläden – erhöhte Ansteckungsgefahr und insbesondere kein erhöhtes Risiko eines sogenannten "Superspreader-Events", an dem eine infizierte Person eine Vielzahl gesunder ansteckt. An allen politischen Kundgebungen herrscht gemäss Art. 6c Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske. Kundgebungen finden zudem im Freien statt, wo das Ansteckungsrisiko weitaus geringer ist als in Innenräumen (hiervor E. 5.3.3.1). Ein auf die Verhinderung von Ansteckungen mit einer ansteckenden Krankheit gerichtetes Verbot kann namentlich dann nicht als erforderlich gelten, wenn die verbotene Aktivität nicht mit einem höheren Ansteckungsrisiko verbunden ist, als sich die teilnehmenden Personen im Rahmen des täglichen Lebens ohnehin aussetzen dürfen oder gar müssen – etwa im öffentlichen Verkehr oder beim Einkaufen. Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand besteht bei der Durchführung einer Kundgebung im Freien unter Einhaltung der vom BAG empfohlenen Schutzmassnahmen des Maskentragens und Abstandhaltens, an die sich die Bevölkerung zu halten hat (Art. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage), kein gegenüber anderen Lebensbereichen merklich erhöhtes Ansteckungsrisiko, welches eine Beschränkung der Anzahl Teilnehmender auf 15 Personen zu rechtfertigen vermöchte.

E. 5.3.3.6

Insbesondere bei einem Sitzstreik, an dem sich die Kundgebungsteilnehmenden nicht in Bewegung befinden und auch keine regelmässige Durchmischung der teilnehmenden Personen stattfindet, kann der vom BAG empfohlene Mindestabstand ohne Weiteres gewahrt und dessen Einhaltung auch mühelos überprüft werden. Da das Ansteckungsrisiko neben anderem von der Dauer des Kontakts mit einer infizierten Person abhängt, erwiese

sich auch die Begrenzung der Dauer einer Kundgebung als geeignete Massnahme zum Gesundheitsschutz. Die Beschwerdeführerin Nr. 7 gibt an, an Protesten teilzunehmen, welche jeweils nur rund 15 bis 30 Minuten dauern. Selbst bei Teilnahme einer infizierten Person an einer derart kurzen Kundgebung wäre kaum davon auszugehen, dass diese weitere Personen anstecken könnte, wenn der Mindestabstand jederzeit eingehalten bleibt und von allen Anwesenden Hygienemasken getragen werden.

E. 5.3.3.7

Um eine Bewilligung zur Durchführung einer Kundgebung ersuchende Personen können verpflichtet werden, gegenüber der Behörde das Thema der Kundgebung bekanntzugeben (dazu Moser, S. 450 f.). Bei Kundgebungen zu Anliegen, die nicht unmittelbar mit der Covid-19-Epidemie in Zusammenhang stehen, ist davon auszugehen, dass die Teilnehmenden nicht gegen verfügte Auflagen und insbesondere auch nicht gegen die Schutzmassnahmen des Maskentragens und Abstandhaltens verstossen, da sich ihr Protest nicht gegen diese Schutzmassnahmen richtet. Im Rahmen der Beurteilung eines Bewilligungsgesuchs hat die Behörde diesen Umstand zu berücksichtigen. Eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung einer Kundgebungsbewilligung kann die Anordnung von Auflagen und Bedingungen sowie eine entsprechende verhältnismässige Mitwirkung der Veranstalter erfordern (BGE 132 I 256 E. 3). Aufgabeweise kann den Organisatorinnen und Organisatoren von Kundgebungen aufgetragen werden, sachgerechte Schutzmassnahmen zu befolgen und etwa Masken sowie Desinfektionsmittel bereitzuhalten. Gesundheitspolizeiliche Überlegungen können auch den Entscheid leiten, zu welchem Zeitpunkt und an welcher Örtlichkeit eine Demonstration durchgeführt werden darf. Schliesslich fällt auch in Betracht, für gewisse Demonstrationen keine Bewilligung zu erteilen. Insbesondere könnte sich solches bei jenen Kundgebungen aufdrängen, deren voraussichtliche Anzahl Teilnehmender derart hoch ist, dass eine Einhaltung der notwendigen Schutzmassnahmen weder vonseiten der Organisatoren (bzw. eines von diesen gestellten Ordnungsdienstes) noch der Polizei überprüft bzw. durchgesetzt werden kann und mit der Nichteinhaltung der Schutzmassnahmen durch einen erheblichen Teil der Teilnehmenden ernsthaft gerechnet werden muss. Dass die Durchsetzung der notwendigen Schutzmassnahmen, namentlich der Maskentragepflicht, bei jeder Kundgebung bereits ab einer Anzahl von 15 Teilnehmenden nicht mehr gewährleistet werden könnte, ist weder ersichtlich noch vom Beschwerdegegner dargetan. Vielmehr deutet die inzwischen erfolgte Verordnungsänderung, welche die zulässige Anzahl Teilnehmender auf 100 Personen festsetzte, darauf hin, dass auch grössere Demonstrationen durchgeführt werden können, ohne dass damit eine Inkaufnahme substantieller epidemiologischer Risiken einherginge. Zu betonen bleibt dabei, dass im Rahmen dieses Verfahrens nicht zu entscheiden ist, welche Auflagen im konkreten Fall anzuordnen wären und wann eine Bewilligung gänzlich zu verweigern ist. Massgeblich ist vielmehr, dass im Grundsatz mildere Massnahmen gegenüber der pauschalen Beschränkung der zulässigen Anzahl Teilnehmender auf 15 Personen bestehen.

E. 5.3.3.8

Zusammenfassend erweist sich ein gänzlich Verbot von Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden vor dem Hintergrund des massgeblichen Wissensstands zur Übertragung von Covid-19 und der Möglichkeit, eine Bewilligung mit gesundheitspolizeilich motivierten Auflagen zu versehen, nicht als erforderlich und mithin als unverhältnismässig.

E. 5.3.4

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung einer Verletzung des Kerngehalts der betroffenen Grundrechte, wie sie die Beschwerdeführenden sinngemäss rügen, indem sie die angefochtene Bestimmung als faktisch absolutes Verbot von Demonstrationen charakterisieren.

E. 5.4

Nach den vorstehenden Erwägungen stellt das Verbot von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden einen unverhältnismässigen und demzufolge gemäss Art. 36 Abs. 3 BV unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Meinungs- und Versammlungsfreiheit dar. Da der Wortlaut der zu überprüfenden Bestimmung angesichts der ausdrücklichen Beschränkung auf 15 Personen weder lückenhaft, zweideutig noch unklar ist, fällt eine verfassungskonforme Auslegung nach den anerkannten Auslegungsregeln ausser Betracht (vgl. BGE 140 I 353 E. 3).

E. 6.1

Aufgrund der Unvereinbarkeit der angefochtenen Bestimmung mit übergeordnetem Recht ist die Beschwerde gutzuheissen. Da § 7 V Covid-19 in seiner angefochtenen Fassung bereits ausser Kraft gesetzt wurde, erübrigt sich dessen Aufhebung mit diesem Urteil. Hingegen ist eine entsprechende Feststellung im Dispositiv zu treffen (vgl. Bernhard Rütsche, Rechtsfolgen von Normenkontrollen, ZBl 106/2005, S. 273 ff., S. 297).

E. 6.2

Hinzuweisen bleibt darauf, dass § 7 V Covid-19 in seiner im Entscheidzeitpunkt geltenden Fassung nicht Verfahrensgegenstand bildet (vorstehend E. 1.4 und 3.1), weshalb die Gutheissung der Beschwerde für die Geltung der Vorschrift in ihrer neuen Fassung folgenlos bleibt.

E. 7

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Den Beschwerdeführenden ist eine Parteientschädigung zuzusprechen, da der Beizug eines Rechtsbeistandes zur rechtsgenügenden Darlegung der sich stellenden Rechtsfragen gerechtfertigt war (§ 17 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.