

Polizeirecht. Art. 16, 22 und 36 BV. Art. 65 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 PolG. Kundgebung "Schluss mit dem Corona-Notrecht - NEIN zum Covid-19-Gesetz!" vom 10. April 2021 in Altdorf. Verweigerung der Bewilligung. Sprungrekurs. Die Verweigerung der Kundgebungsbewilligung beruhte auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage und lag im öffentlichen Interesse. Die epidemiologische Lage im Zusammenhang mit der Sars-CoV-2-Pandemie war zum Zeitpunkt des Kundgebungstermins im Kanton Uri äusserst angespannt. An der Kundgebung wären bis zu 10'000 Besucher zu erwarten gewesen, wovon ein Grossteil keine Gesichtsmaske getragen hätte. Dies hätte in einer ohnehin angespannten Infektionslage zu einer zusätzlichen erheblichen Infektionsgefahr für die Teilnehmenden, die Polizeibeamten und für Dritte geführt, was nicht zu verantworten war. Das Tragen einer Gesichtsmaske während der Kundgebung wäre eine geeignete Massnahme zur Hemmung der Virusverbreitung gewesen. Da zu erwarten war, dass eine entsprechende Auflage nicht befolgt worden wäre und auch nicht polizeilich hätte durchgesetzt werden können, war die Bewilligungsverweigerung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit auch erforderlich. Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Beschwerde wurde gemäss üblichem Rechtsmittelweg beim Regierungsrat als verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz eingereicht. Weil sämtliche Mitglieder des Regierungsrats ausstandspflichtig waren und eine Alternativbesetzung gesetzlich nicht vorgesehen war respektive zu einer unangemessen langen Verfahrensdauer geführt hätte, war die Beschwerde ausnahmsweise als Sprungrekurs direkt durch das Obergericht zu behandeln.

Obergericht, 9. Juli 2021, OG V 21 21

Aus den Erwägungen:

1.2

1.2.1 Gemäss Art. 54 Abs. 2 lit. a VRPV ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zulässig gegen Verfügungen des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst oder anders regelt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausserdem zulässig gegen Verfügungen anderer Behörden, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug an das Obergericht ausdrücklich vorsieht (Art. 54 Abs. 2 lit. b VRPV).

1.2.2 Angefochten ist mit vorliegender Beschwerde eine Verfügung der Sicherheitsdirektion. Nachdem es sich hierbei nicht um eine Verfügung des Regierungsrates handelt, könnte dagegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich nur zulässig sein, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug an das Obergericht ausdrücklich vorsieht (vergleiche E. 1.2.1 hievore). Das ist für die hier gestützt auf das Polizeigesetz (PolG, RB 3.8111) ergangene Verfügung nicht der Fall; eine ausdrückliche Anfechtbarkeit ist spezialgesetzlich gerade nicht vorgesehen. Zu prüfen ist deshalb, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausnahmsweise gestützt auf allgemeine Grundsätze als Sprungrekurs entgegengenommen werden kann.

1.3

1.3.1 Der sogenannte Sprungrekurs erlaubt die Abkürzung des funktionellen Instanzenzugs. Die angerufene Rechtsmittelbehörde tritt vorbehältlich der übrigen Rechtsmittelvoraussetzungen auf die Beschwerde ein, obwohl der Instanzenzug nicht durchlaufen wurde und sie daher an sich funktionell unzuständig ist (Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl., Bern 2020, N. 34 zu Art. 3). Der Sprungrekurs ist im kantonalen Steuerrecht ausdrücklich vorgesehen (vergleiche Art. 199 Abs. 3 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri [Steuergesetz; StG, RB 3.2211]), im allgemeinen Verwaltungsverfahren dagegen nicht gesetzlich geregelt.

1.3.2 Die Zulässigkeit des Sprungrekurses ist – soweit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen – umstritten. Er wird in der Praxis mitunter zugelassen. Vorausgesetzt wird etwa, dass die beschwerdeführende Partei dieses Vorgehen ausdrücklich beantragt, sich die funktionell zuständige Behörde zur Streitfrage bereits eindeutig geäußert hat und die angerufene Behörde als nächste Rechtsmittelinstanz mit gleicher Kognition wie die richtige Instanz zuständig wäre (Michel Daum, a.a.O., N. 34 zu Art. 3 mit Hinweisen). Der Sprungrekurs wurde schon zugelassen, soweit es an einer beschlussfähigen Rekursbehörde fehlte, weil gegen sämtliche Mitglieder der Rekursbehörde Ausstandsgründe bestanden und für eine Alternativbesetzung gesetzlich keine Regelung vorgesehen war (vergleiche Entscheid Verwaltungsgericht des Kantons Zürich vom 29.06.2016, VB.2016.00044, E. 1.5; Entscheid Verwaltungsgericht des Kantons Zug vom 23.10.2014, publ. in ZBI 2015 S. 134). Soweit er nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist, wird die ausnahmsweise Zulässigkeit des Sprungrekurses mit Referenz auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und den Anspruch auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV), mithin gestützt auf übergeordnetes Verfassungsrecht, begründet. Dies namentlich dann, wenn das Vorgehen zur alternativen Besetzung der Rekursbehörde zu einer nicht abschätzbaren Verfahrensdauer und so zu einer Verletzung des Beschleunigungsgebots führen würde (vergleiche Entscheid Verwaltungsgericht des Kantons Zürich a.a.O. E. 1.5).

1.3.3 In der vorliegenden Streitsache wurde die Beschwerdeeingabe vom 31. März 2021 gegen die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 25. März 2021 an den Regierungsrat als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz gerichtet. Dies entspricht dem üblichen Rechtsmittelweg (vergleiche Art. 44 Abs. 1 VRPV sowie E. 1.2 f. hievor). In der Beschwerde wurde geltend gemacht, dass der Sicherheitsdirektor im Beschwerdeverfahren in den Ausstand zu treten habe. Sodann werde auch bezüglich der restlichen sechs Mitglieder des Regierungsrates der Ausstand verlangt. Letzteres wurde damit begründet, dass der Medienmitteilung vom 25. März 2021 zu entnehmen sei, dass das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Sicherheitsdirektor) bei seinen sechs Regierungsratskollegen Rückendeckung für das Kundgebungsverbot gesucht und dafür «grünes Licht» erhalten habe. Die übrigen Mitglieder des Regierungsrates seien somit in derselben Sache bereits tätig geworden, weshalb sie im Beschwerdeverfahren befangen seien. Der Regierungsrat folgte dieser Argumentation im Wesentlichen. Am 7. April 2021 beschloss er, dass alle seine Mitglieder in den Ausstand treten würden. Da der Spruchkörper mangels Ersatzmitglieder nicht so ergänzt werden könne, dass der Regierungsrat im hängigen Beschwerdeverfahren gleichwohl befinden könne, sei die Beschwerde – mangels Alternativen – als Sprungrekurs an die nächsthöhere, dem gesetzlich vorgesehenen, funktionellen Instanzenzug entsprechenden Beschwerdeinstanz (dem Obergericht) zu überweisen.

1.3.4 Der Regierungsrat ist die leitende und die oberste vollziehende Behörde des Kantons (Art. 94 Abs. 1 KV). Er besteht aus dem Landammann, dem Landesstatthalter und fünf Mitgliedern (Art. 94 Abs. 2 KV). Die Wahl erfolgt durch das Volk (Art. 95 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten (Art. 97 Abs. 1 KV). Darüber hinaus hat er partiell auch Rechtsprechungsfunktionen; so entscheidet er nach Massgabe der Gesetzgebung über Verwaltungsbeschwerden (Art. 99 Abs. 3 KV). In dieser Eigenschaft als Organ der verwaltungsinternen Rechtspflege gelten für den Regierungsrat den Mindestanforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichten angenäherte Kriterien, da er mit richterähnlichen Aufgaben betraut ist (vergleiche BGer 8C_425/2009 vom 09.10.2009 E. 3; Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung – Der Ausstand von Entscheidungsträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Zürich 2002, S. 68).

1.3.5 Die Organisation des Regierungsrates, insbesondere dessen Verhandlungsordnung, ist in der Verordnung über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung, RB 2.3321; nachfolgend: ORV) geregelt. Gemäss deren Art. 16 Abs. 1 tritt der Regierungsrat zusammen, so oft die Geschäfte es erfordern. Der Landammann leitet die Verhandlungen des Regierungsrates. Ist er verhindert, tritt der

Landesstatthalter, und wenn auch dieser verhindert ist, das amtsälteste Mitglied des Regierungsrates an seine Stelle (Art. 17 ORV). Mitglieder des Regierungsrates treten in den Ausstand, wenn das Gesetz über den Ausstand sie dazu verhält (Art. 19 ORV). Um gültig verhandeln zu können, müssen wenigstens vier Mitglieder des Regierungsrates anwesend sein (Art. 21 ORV). Der Regierungsrat entscheidet mit Stimmenmehrheit (Art. 23 Abs. 1 ORV). In dringenden Fällen kann der Landammann ausserordentliche Verfahren der Kollegialverhandlung anordnen, wie Zirkulationsbeschlüsse, Telefonkonferenzen und anderes (Art. 24 Abs. 1 ORV). Ebenso kann er vorsorgliche Massnahmen anordnen (Art. 28 Abs. 1 ORV). Ist die Einberufung einer Sitzung oder die Durchführung eines ausserordentlichen Verfahrens nicht möglich, entscheidet der Landammann anstelle des Regierungsrates. Seine Verfügungen sind dem Regierungsrat nachträglich zu unterbreiten und als Beschluss ins Protokoll aufzunehmen (Art. 28 Abs. 2 und 3 ORV). Der Landesstatthalter ist der Stellvertreter des Landammanns; er übernimmt alle Obliegenheiten des Landammanns, wenn dieser an der Amtsführung verhindert ist. Ist auch der Landesstatthalter verhindert, übernimmt das amtsälteste Ratsmitglied seine Aufgaben (Art. 29 ORV). Jedes Mitglied des Regierungsrates leitet eine oder mehrere Direktionen. Der Landammann leitet zusätzlich das Landammannamt (Art. 30 Abs. 1 ORV). Für jeden Direktionsvorsteher ist ein anderes Mitglied als Stellvertreter zu bezeichnen (Art. 30 Abs. 2 ORV).

1.3.6 Vorliegend ist unbestritten, dass sämtliche Mitglieder des Regierungsrates für das Beschwerdeverfahren gegen die hier strittige Verweigerung der Kundgebungsbewilligung aufgrund der Äusserung des Sicherheitsdirektors in der Medienmitteilung vom 25. März 2021 ausstandspflichtig sind. Wie vorstehend aufgezeigt, enthält die ORV zwar Bestimmungen über die Stellvertretung innerhalb des Regierungsrates. Sie regelt etwa die Zuständigkeit in dringlichen Fällen und sieht dafür gewisse Verfahrenserleichterungen vor. Ein Verfahren zur Alternativbesetzung des Regierungsrates im Falle, dass alle sieben Mitglieder an der Amtsführung verhindert sind, ist jedoch nicht vorgesehen. Soweit alle Mitglieder des Regierungsrates – zum Beispiel wie vorliegend aufgrund von Ausstandsgründen – an der Amtsführung verhindert sind, besteht somit nach den geltenden gesetzlichen Regelungen keine Möglichkeit, den Spruchkörper mittels Ersatzmitgliedern so zu ergänzen, dass der Regierungsrat gleichwohl entscheiden kann. Für das Gericht ist allerdings nicht ohne Weiteres evident, dass in einem solchen Fall die Möglichkeit des Sprungrekurses tatsächlich so alternativlos dasteht, wie der Regierungsrat dies in seinem Beschluss vom 7. April 2021 annimmt. Der Regierungsrat ist die oberste vollziehende Behörde des Kantons. Es erscheint fraglich, ob der Gesetzgeber bei dieser wichtigen Behörde im Sinne eines qualifizierten Schweigens tatsächlich keine Regelung zur Alternativbesetzung vorsehen wollte. Wenn der Gesetzgeber eine Rechtsfrage indessen nicht im Sinne eines qualifizierten Schweigens im negativen Sinne stillschweigend mitentschieden, sondern etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, liegt eine echte Gesetzeslücke vor. Solche sind von den rechtsanwendenden Behörden zu füllen (vergleiche BGer 6B_646/2016 vom 03.01.2017 E. 1.4.2 mit Hinweisen). Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, dass hinsichtlich der Alternativbesetzung eine durch die rechtsanwendende Behörde (hier Regierungsrat) zu schliessende Gesetzeslücke bestünde, zumal Bestimmungen zur Alternativbesetzung von Rechtspflegeorganen im kantonalen Recht nicht unbekannt sind (vergleiche für die richterlichen Behörden: Art. 24 Abs. 2 GOG). Wäre von einer zu füllenden Gesetzeslücke auszugehen, würde dies die Möglichkeit des Sprungrekurses unter Umständen ausschliessen. Wie es sich damit abschliessend verhält, braucht mit Blick auf den konkreten Einzelfall respektive die nachfolgenden Erwägungen jedoch nicht definitiv entschieden zu werden.

1.3.7 In der vorliegenden Sache geht es um die Bewilligung einer Kundgebung gegen die Politik respektive Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Die Angelegenheit ist von relativ grossem öffentlichen Interesse und das Bedürfnis nach einem zeitnahen Rechtsmittelentscheid ist überdurchschnittlich hoch. Entsprechend hoch sind die Anforderungen, welche sich aus dem Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist

ergeben (vergleiche Art. 29 Abs. 1 BV). Würde versucht, den Regierungsrat auf dem ordentlichen Weg alternativ zu besetzen, würde dies aufgrund des Erfordernisses der Volkswahl zu einer nicht abschätzbaren Verfahrensdauer führen, welche mit dem Gebot der Beurteilung innert angemessener Frist nicht zu vereinbaren wäre. Dasselbe muss für den konkreten Einzelfall ausnahmsweise auch für den Fall gelten, dass eine Gesetzeslücke angenommen werden müsste. Der abschliessende Entscheid darüber, ob überhaupt eine Lücke vorliegt und wie sie gegebenenfalls zu füllen wäre sowie der Vollzug dieses Entscheids, würden einen beträchtlichen Verfahrensaufwand generieren. Eine Beurteilung innert angemessener Frist würde angesichts der erhöhten Anforderungen, welche der konkrete Einzelfall stellt, vereitelt, zumal der entsprechende Verfahrensaufwand nicht den Prozesshandlungen des Beschwerdeführers, sondern dem fehlerhaften Verhalten der Behörden geschuldet wäre. Weiter ist keine dem Regierungsrat übergeordnete Verwaltungsbehörde ersichtlich, welche anstelle des Regierungsrates entscheiden könnte. Unter den gegebenen besonderen Umständen ist der Sprungrekurs an das Obergericht im Licht der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sowie des Anspruchs auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV) deshalb ausnahmsweise zuzulassen. Indessen bleibt mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass der Sprungrekurs nur aufgrund der besonderen Ausgangslage im konkreten Einzelfall ausnahmsweise als zulässig erachtet werden kann. Das kantonale Verwaltungsverfahren ist dem Grundsatz verpflichtet, dass ein verwaltungsinternes und ein verwaltungsexternes, sprich gerichtliches, Rechtsmittel zur Verfügung steht (vergleiche Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 17.08.2018, OG V 18 30, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2018 und 2019, Nr. 28 S. 208 E. 1b jj). Eine Abweichung von diesem Grundsatz darf nicht leichthin angenommen werden. Für die Zukunft bleibt deshalb anzumerken, dass der Regierungsrat Sorge zu tragen hat, dass er als Beschwerdeinstanz dennoch beschlussfähig bleibt. Er hat es deshalb zu unterlassen, als Gesamtbehörde in ein Verfahren einzugreifen, das bei einer Direktion hängig ist. Umgekehrt hat das zuständige Mitglied des Regierungsrats Rücksicht auf die Rechtsprechungsfunktion der Gesamtbehörde zu nehmen. Rücksprachen sollten mit den Experten der betreffenden Direktion und nicht mit dem Regierungsrat als Gesamtbehörde vorgenommen werden.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer macht in der Sache geltend, die Bewilligungsverweigerung stelle unter anderem darauf ab, dass ein Grossteil der Kundgebungsteilnehmer keine Maske tragen würden. Diese Feststellung sei willkürlich. Nur weil dies an der Kundgebung in Liestal angeblich so gewesen sein soll, müsse dies in Altdorf noch lange nicht der Fall sein. An der Kundgebung, welche der Beschwerdeführer am 9. Januar 2021 in Schwyz durchgeführt habe, sei die Maskenpflicht grösstenteils befolgt worden. Nur bei vier Teilnehmern von mindestens 400 sei eine Verzeigung durch die Polizei wegen Nichtbefolgens der Maskenpflicht erfolgt. Die Demonstration in Liestal sei nicht vom Beschwerdeführer organisiert worden. Er werde gleichsam in Sippenhaft genommen, soweit für die vorliegende Kundgebung auf die Verhältnisse in Liestal abgestellt werde. Es sei auch nicht die Aufgabe des Veranstalters, für die Durchsetzung der Maskenpflicht zu sorgen. Das sei Aufgabe der Polizei. Der Beschwerdeführer rufe mit seinen Demonstrationen nicht dazu auf, keine Maske zu tragen. Der Beschwerdeführer wehre sich damit lediglich gegen die strafbewehrte Pflicht in der Covid-19-Verordnung des Bundes. Im Übrigen würden aber die Gesichtsmasken das Coronavirus nicht aufzuhalten vermögen. Es sei bekannt, dass auch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Frühjahr 2020 vom Tragen einer Gesichtsmaske abgeraten habe. Die Gesichtsmaske sei inzwischen zum reinen Unterwerfungssymbol geworden. Die Vorinstanz male den Covid-19-Teufel an die Wand. Die Sicherheit und Gesundheit sei nicht gefährdet.

3.2 Die Vorinstanz erwägt in der angefochtenen Verfügung, bei Kundgebungen der vorliegenden Art bestehe von Bundesrechts wegen keine Pflicht zur Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts. Die Durchführung von Kundgebungen im öffentlichen wie auch im privaten Raum unterstehe aber im Übrigen kantonalem Recht; im Rahmen der Beurteilung des Bewilligungsgesuchs könnten deshalb Auflagen gemacht werden. Jüngste

Ereignisse mit vergleichbaren Kundgebungen, insbesondere aber die Vorfälle in Liestal, würden anschaulich aufzeigen, wie ab einer gewissen Anzahl von Kundgebungsteilnehmenden die Maskentragpflicht nicht mehr durchgesetzt werden könne. Nach Einschätzung der basellandschaftlichen Polizei sei die Gesichtsmaske lediglich von einer kleinen Minderheit der Demonstrationsteilnehmer getragen worden. Aufgrund der polizeilichen Beurteilung hätte eine Intervention zur Eskalation geführt und wäre in Anbetracht der zahlreichen friedlichen Teilnehmenden (unter anderem Familien mit Kindern) nicht verhältnismässig umsetzbar gewesen. Das Ausgeführte gelte auch für die beabsichtigte Kundgebung in Altdorf. Der Beschwerdeführer, welcher eng vernetzt sei mit den Organisatoren der Kundgebung in Liestal, erwarte für die Kundgebung in Altdorf mehrere tausend Besucher. Es sei davon auszugehen, dass auch an dieser Kundgebung die Maskentragpflicht von einem überwiegenden Teil der Kundgebungsteilnehmenden ignoriert werde. Der Beschwerdeführer als Organisator der Kundgebung werde einerseits die Sicherstellung der Maskentragpflicht nicht gewährleisten können. Andererseits sei aufgrund der Zusammensetzung der Teilnehmenden eine verhältnismässige Durchsetzung dieser Pflicht durch die Polizei zum Vornherein nicht möglich. Es bestehe daher die begründete Gefahr, dass der Anlass «aus dem Ruder laufe». Die Gesichtsmaskentragpflicht würde vor diesem Hintergrund ad absurdum geführt, zumal es aufgrund der anhaltend angespannten epidemiologischen Lage jetzt wichtiger sei denn je, dass die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie konsequent eingehalten würden. Die Verweigerung der Bewilligung sei zur Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus erforderlich und im Übrigen auch verhältnismässig. Es bestehe durch die beabsichtigte Veranstaltung eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit. Bei einer Durchführung der angemeldeten Versammlung würde es zu einer erheblichen Infektionsgefahr für die Teilnehmenden, die Polizeibeamten und Dritte kommen. Bei der Abwägung der Interessen falle zusätzlich ins Gewicht, dass die Inzidenzzahl im Kanton Uri bezogen auf die Infektionen pro 100'000 Einwohner in den letzten 14 Tagen bei 324.22 und damit schweizweit sehr hoch gelegen habe.

4.

4.1 Art. 16 BV gewährleistet die Meinungsfreiheit ausdrücklich und räumt jeder Person das Recht ein, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Darunter fallen die verschiedensten Formen der Kundgabe von Meinungen. Die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Zu den Versammlungen gehören unterschiedlichste Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsaussernden Zweck (BGE 132 I 256 E. 3, 127 I 164 E. 3b). Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit wird auch durch die Kantonsverfassung (KV) in Art. 12 lit. e und g ausdrücklich gewährleistet.

4.2 Grundrechte – so auch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit – gelten nicht absolut. Sie können unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Einschränkungen von Grundrechten müssen ferner durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

4.3 Bei der Beurteilung der gesetzlichen Grundlage ist das Erfordernis des Rechtssatzes von jenem der Gesetzesform zu unterscheiden (Rainer J. Schweizer, in St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, 3. Aufl., 2014, Rz. 14).

4.3.1 Das Erfordernis des Rechtssatzes, das heisst einer generell-abstrakten Norm, gewährleistet die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit. Letztere wird vor allem durch das Prinzip der genügenden Bestimmtheit einer Norm sichergestellt, damit die Bürgerinnen

und Bürger ihr Verhalten nach den vorhersehbaren Folgen richten können (Rainer J. Schweizer, a.a.O., Rz. 15 mit Hinweisen). Der Gesetzgeber kann jedoch nicht auf allgemeine, mehr oder minder vage und von der Praxis zu konkretisierende Begriffe verzichten. 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 der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. Für das Polizeirecht stösst das Bestimmtheitserfordernis wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten. Die Aufgabe der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lassen sich kaum abstrakt umschreiben. In gewissem Ausmass kann die Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantien gleichsam kompensiert werden, und es kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zu (zum Ganzen: BGE 136 I 87 E. 3.1).

4.3.2 Unter dem Aspekt der Gesetzesform wird die Normstufe beurteilt. Schwerwiegende Einschränkungen sind in einem formellen Gesetz vorzusehen. Bei weniger schweren Eingriffen kann ein Erlass auf Stufe Regierungsverordnung genügen. Entscheidend ist bei schwerwiegenden Einschränkungen also die demokratische Legitimation eines Erlasses: Je schwerer der Eingriff wiegt, desto höher sind diesbezüglich die Anforderungen (Rainer J. Schweizer, a.a.O., Rz. 16 mit Hinweisen).

4.3.3 Versammlungen auf privatem Grund dürfen nach Lehre und Praxis grundsätzlich nicht von einer vorgängig einzuholenden Bewilligung abhängig gemacht werden, solange nicht ein ausdrücklicher Rechtssatz die Bewilligungspflicht einführt (vergleiche BGE 96 I 219 E. 7a mit Hinweis; BGer 1C_35/2015 vom 28.10.2015 E. 3.4). Insbesondere darf die Bewilligungspflicht vorgesehen werden, wenn aufgrund der Versammlung Rückwirkungen auf den öffentlichen Grund erfolgen können (Christoph Errass, in St. Galler Kommentar zu Art. 22 BV, 3. Aufl., 2014, Rz. 71).

4.4 Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme 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 (vernünftige Zweck-Mittel-Relation; vergleiche BGE 143 I 147 E. 3.1). Bevor eine Bewilligung verweigert wird, ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit im Zusammenhang mit Kundgebungen beispielsweise zu prüfen, ob die Veranstaltung unter Anordnung von geeigneten Auflagen und Bedingungen durchgeführt werden kann, wobei die Veranstalter eine Mitwirkungspflicht trifft. Ob und allenfalls unter welchen Auflagen einem Gesuch um Durchführung einer Demonstration zu entsprechen ist, steht dabei nicht im freien Belieben der Behörde. Diese hat die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen. Ob die von den Demonstranten vertretenen Auffassungen und Anliegen der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll erscheinen, darf für den Entscheid über eine nachgesuchte Bewilligung einer Manifestation nicht massgebend sein; die Behörde ist vielmehr zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (BGE 127 I 164 E. 3b).

5.

5.1 Im konkreten Fall besteht mit Art. 65 Abs. 4 PolG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, welche Veranstaltungen auf privatem Grund einer Bewilligungspflicht unterwirft, soweit sie die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit beeinträchtigen können. Es sind somit Veranstaltungen erfasst, von welchen davon auszugehen ist, dass sie Rückwirkungen auf den öffentlichen Grund zeitigen respektive öffentliche Interessen berühren könnten (vergleiche für die konkret vorliegende Kundgebung E. 2.2 hievor). Solche Anlässe und Veranstaltungen können nicht mehr als rein private Angelegenheiten betrachtet werden. Bei ihnen besteht vielmehr – vergleichbar den Veranstaltungen auf öffentlichem Grund – das Bedürfnis, durch ein vorgelagertes Bewilligungsverfahren eine wirkungsvolle präventive

Überwachung zur Verhinderung polizeiwidriger Zustände sicherzustellen (vergleiche BGE 96 I 219 E. 7a).

5.2 Mit dem Verweis von Art. 65 Abs. 4 PolG auf die entsprechenden Bestimmungen für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund, besteht im Weiteren eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, unter welchen Voraussetzungen eine Bewilligung für Anlässe auf privatem Grund zu erteilen ist. Das ist dann der Fall, wenn der Bewilligung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen, wobei die Bewilligung mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden kann (Art. 65 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 PolG). Aus der Umschreibung der Bewilligungsvoraussetzung kann geschlossen werden, dass mit «überwiegenden öffentlichen Interessen» in erster Linie Interessen der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit gemeint sind. Veranstaltungen, die die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit mit anderen Worten übermässig zu beeinträchtigen drohen und nicht mit geeigneten Auflagen gemeinverträglich gemacht werden können, ist die Bewilligung zu versagen. Bei den Begriffen der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit handelt es sich um relativ unbestimmte Begriffe. Die gesetzlichen Grundlagen sind unter Berücksichtigung des konkreten Teilrechtsgebiets (Polizeirecht) rechtsprechungsgemäss aber dennoch als ausreichend bestimmt zu beurteilen (vergleiche E. 4.3.1 hievore). Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung ist dem Umstand der relativen Unbestimmtheit der Begriffe Rechnung zu tragen.

5.3 Das PolG unterlag als kantonales Gesetz der Volksabstimmung (Art. 24 lit. b KV; vergleiche auch Art. 69 PolG). Der Erlass in Form des Gesetzes geniesst die höchste demokratische Legitimation; insbesondere untersteht ein Gesetz nicht «bloss» dem fakultativen Referendum, wie dies für Verordnungen des kantonalen Parlaments (Landrat) der Fall ist (siehe Art. 25 Abs. 2 lit. a KV; Verordnungen des Landrats gelten nach der üblichen Terminologie im Übrigen ebenfalls als Gesetze «im formellen Sinn», vergleiche Peter Huber-Fries, Das Urner Staats- und Verwaltungsrecht in der Praxis, Altdorf 2013, S. 21 f.; vergleiche auch BGer 2C_325/2018 vom 18.02.2019 E. 4.2.2). Das PolG ist unter dem Aspekt der Normstufe somit ein geeigneter Erlass, um auch schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten vorzusehen.

5.4 Als Fazit ergibt sich, dass vorliegend mit Art. 65 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 PolG sowohl hinsichtlich der Bestimmtheit als auch der Normstufe eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, um die Meinungs- und Versammlungsfreiheit einzuschränken. Nachdem die Verweigerung der Bewilligung unter anderem damit begründet wurde, dass sie zur Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus erforderlich sei, beabsichtigte sie, den Schutz der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit zu gewährleisten. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit stellt ein legitimes öffentliches Interesse dar. Die Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ist vorliegend somit durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt. Zu prüfen ist, ob die Einschränkung auch verhältnismässig war.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, die Gesichtsmasken würden das SARS-CoV-2 nicht aufzuhalten vermögen. Auch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) habe im Frühjahr 2020 vom Tragen der Gesichtsmaske abgeraten. Die Bilanz nach einem Jahr Corona-Massnahmen zeigte, dass das Virus mit all den Regierungsmassnahmen nicht aufzuhalten sei (Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 31.03.2021, S. 10).

6.2 Die Vorinstanz befürchtete, dass ein Grossteil der Kundgebungsteilnehmer keine Gesichtsmaske tragen würde, was geeignet sei, der Verbreitung des Coronavirus Vorschub zu leisten. Indem der Beschwerdeführer der Auffassung ist, dass Gesichtsmasken zur Eindämmung des Coronavirus untauglich seien, bestreitet er die Geeignetheit der Maskentragepflicht zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und damit indirekt auch die Geeignetheit der behördlichen Bewilligungsverweigerung, soweit sie mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit begründet wird. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

6.3

6.3.1 Es ist notorisch, dass die Anwendung von Gesichtsmasken in der breiten Öffentlichkeit respektive deren Nützlichkeit zur Eindämmung des Coronavirus im Frühjahr 2020, als sich das Coronavirus auch in der Schweiz auszubreiten begann, umstritten war. Es trifft namentlich zu, dass das BAG in Sachen Gesichtsmasken verlauten liess, es bestehe keine genügende Evidenz, dass die Anwendung von Gesichtsmasken in der breiten Öffentlichkeit einen entscheidenden Nutzen habe. Es wurde aber auch betont, dass die Frage der breiten Anwendung von Gesichtsmasken verfrüht sei und bei genügender Versorgungslage (damals waren die Gesichtsmasken bekanntlich ein knappes Gut) erneut geprüft werde (vergleiche Pressekonferenz des Bundes vom 26.03.2020, Votum Daniel Koch, online einsehbar). Die Sichtweise des BAG wurde von Wissenschaftlern teilweise kritisch beurteilt und die Nützlichkeit der Gesichtsmaske bei Anwendung in der breiten Öffentlichkeit klar bejaht (etwa Votum Marcel Salathé in Sondersendung zur aktuellen Lage im Corona-Stillstand vom 16.04.2020, Schweizer Radio und Fernsehen [SRF], online einsehbar). Die Anwendung von Gesichtsmasken in der breiten Öffentlichkeit war somit als Massnahme im Frühjahr 2020 umstritten. Es besteht für die vorliegende Streitigkeit indessen kein Anlass, den damaligen Wissensstand zu erörtern respektive die Beurteilung und Kommunikation der eidgenössischen Gesundheitsbehörden zu evaluieren. Entscheidend ist für die vorliegende Verweigerung der Kundgebungsbewilligung einzig die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung beziehungsweise des Kundgebungstermins im Frühjahr 2021. Zu diesem Zeitpunkt war sowohl die wissenschaftliche Erkenntnis- als auch die Versorgungslage hinsichtlich der Gesichtsmasken nicht vergleichbar mit der Lage im Frühjahr 2020.

6.3.2 Die Erkenntnis, dass Gesichtsmasken zur Eindämmung der Virusverbreitung wirksam und auch in der Anwendung in der breiten Öffentlichkeit sinnvoll sind, war zum massgebenden Zeitpunkt im Frühjahr 2021 wesentlich breiter abgestützt. Es ist mittlerweile anerkannt, dass das Virus hauptsächlich über die Atemwege und hier insbesondere mit Tröpfchen oder sogenannten Aerosolen (kleinste in der Luft schwebende Tröpfchenteile) übertragen werden kann. Aerosole werden beim Sprechen und Atmen, noch stärker beim Schreien oder Singen ausgeschieden. Insbesondere in geschlossenen Räumen können die Aerosole längere Zeit in der Luft schweben und sich verteilen. Virushaltige Tröpfchen werden vor allem beim Husten oder Niesen freigesetzt (Tröpfcheninfektion). Der Übergang zwischen beiden Übertragungswegen ist fließend (zum Ganzen: Öffentliches Gesundheitsportal Österreichs, <https://www.gesundheit.gv.at/krankheiten/immunsystem/coronavirus-covid-19/uebertragung>, zuletzt besucht: 15.06.2021; vergleiche auch: Swiss National Covid-19 Science Task Force, Policy Brief «Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved» vom 01.07.2020, online einsehbar). Die Schutzwirkung der Gesichtsmasken liegt insbesondere im Verlangsamen und Umlenken der Atemluft. Gesichtsmasken sind geeignet, ausgeatmete Aerosole zu bremsen und sie in Körfernähe schweben zu lassen (Alltagsmasken – Neue Studien zeigen, wie sie schützen, <https://www.swr.de/wissen/studien-masken-schutzwirkung-100.html>, zuletzt besucht: 15.06.2021). Es ist daher heute anerkannt, dass sie eine Schutzwirkung haben und eine geeignete Massnahme zur Reduktion der Ansteckungswahrscheinlichkeit sind. Gesichtsmasken «worn by the large majority of people in public settings including notably crowded places would significantly reduce the spread of SARS-CoV-2» (Swiss National Covid-19 Science Task Force a.a.O., S. 3).

6.3.3 Das Coronavirus wird im Allgemeinen bei einem engen Kontakt zu einer infizierten Person übertragen. Bei einem engen Kontakt sind die Viruskonzentrationen hoch, was eine Übertragung erleichtert. Nach einer Distanz von 1,5 Metern verdünnen sich Aerosole. Dadurch sind die Viren weniger konzentriert, was das Risiko für eine Übertragung stark mindert (BAG: Coronavirus: Häufig gestellte Fragen (FAQ), <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/haeufig-gestellte-fragen.html?faq->

url=/de/ansteckung-und-risiken/was-sind-aerosole-kann-das-coronavirus-durch-aerosole-%C3%BCbertragen-werden-was, zuletzt besucht: 15.06.2021). In geschlossenen Räumen können die Aerosole längere Zeit in der Luft schweben und sich verteilen (vergleiche E. 6.3.2 hievov). Deswegen ist das Ansteckungsrisiko in geschlossenen Räumen grundsätzlich höher als im Freien. Grundsätzlich gilt aber auch im Freien: Wenn man durch zu wenig Abstand die Aerosolwolke des anderen einatmet, besteht ein Ansteckungsrisiko. Solange man nicht sicherstellen kann, dass man die Abstände zu anderen einhalten kann, ist es deshalb sinnvoll, auch draussen eine Maske zu tragen (Aerosol-Forscher: Ansteckungsgefahr im Freien überschätzt, <https://www1.wdr.de/nachrichten/themen/coronavirus/corona-aerosole-risiko-draussen-100.html>, zuletzt besucht: 15.06.2021; vergleiche auch: Aerosole im Freien – Wie sicher bin ich draussen vor einer Corona-Infektion?, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/aerosole-im-freien-wie-sicher-bin-ich-draussen-vor-einer-corona-infektion/27180446.html>, zuletzt besucht: 15.06.2021). Soweit die Nützlichkeit der Maske im Freien kritisch beurteilt wird, bezieht sich dies auf – im Freien viel häufiger vorkommende – Situationen, in welchen die Kontaktzeit für eine Infektion viel zu gering ist (zum Beispiel beim Vorbeigehen, Vorbeijoggen, Radfahren etc. vergleiche Interview mit Dr. Gerhard Scheuch vom 02.03.2021, <https://www.swr.de/swr1/rp/aerosol-experte-scheuch-100.html>, zuletzt besucht: 21.06.2021).

6.3.4 Von der Nützlichkeit der Gesichtsmaske zur Eindämmung der Virusverbreitung ist auch der Gesetzgeber ausgegangen: So sind gemäss Art. 6c Abs. 2 Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage, SR 818.101.26, [Stand: 22.03.2021]) für politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen die Artikel 4 - 6 (Pflicht zur Erarbeitung eines Schutzkonzepts, Erhebung von Kontaktdaten, Personenobergrenze) zwar nicht anwendbar. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer müssen jedoch eine Gesichtsmaske tragen. Die Absicht hinter dieser Regelung besteht darin, grössere politisch motivierte Versammlungen unter Berücksichtigung ihrer hohen staatsrechtlichen Bedeutung zuzulassen, aber den Gesundheitsschutz dennoch zu gewährleisten (vergleiche BAG, Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage, Version vom 3. Juni 2021, S. 29, online einsehbar). Die gesetzliche Regelung widerspiegelt den oben geschilderten Stand des Wissens, welcher das Tragen von Gesichtsmasken auch in Aussenbereichen empfiehlt, sofern die Abstände zu anderen nicht eingehalten werden können (vergleiche E. 6.3.2 f. hievov).

6.4 Als Fazit kann festgehalten werden, dass das Tragen einer Gesichtsmaske eine geeignete Massnahme darstellt, um die Verbreitung des Coronavirus einzudämmen. Dies insbesondere auch im Freien, wenn die Abstände zu anderen nicht eingehalten werden können. An der vorliegenden Kundgebung waren bis zu 10'000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu erwarten. Diese hätten sich auf dem Bauernhofgelände an der Grenzgasse 8 in Altdorf versammelt. Aufgrund der Erfahrung mit der Kundgebung in Liestal, aber auch aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung war damit zu rechnen, dass bei einer derartigen Menschenansammlung die Abstände zwischen den Personen nicht würden eingehalten werden können, zumal keine anderen Schutzmassnahmen (wie Sektoren oder ähnliches) vorgesehen waren. Ebenfalls war damit zu rechnen, dass an der Kundgebung laut gesprochen und/oder skandiert worden wäre, was einen starken Aerosolausstoss zur Folge gehabt hätte. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung, dass das Virus hauptsächlich über Aerosolaustausch zwischen nahebeieinanderstehenden Personen übertragen wird, war die Verpflichtung, eine Gesichtsmaske zu tragen, eine geeignete Massnahme, um die Verbreitung des Virus einzudämmen und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, nach Durchführung von Kundgebungen in Lachen SZ vom 21. November 2020 und Schwyz vom 9. Januar 2021 habe es keine Explosion der Fallzahlen gegeben, ist ihm entgegenzuhalten, dass die Kundgebungen in Lachen und Schwyz viel kleiner gewesen sind als die beabsichtigte Kundgebung in Altdorf und die Maskenpflicht zumindest in Schwyz – was auch der Beschwerdeführer selber vorbringt – noch besser eingehalten wurde (siehe dazu auch unten E. 7.3.3). Bezüglich der Kundgebung in Lachen ist zudem darauf hinzuweisen, dass

diese zu einem Zeitpunkt stattfand, als nach einer Phase des Sinkens der Fallzahlen, diese wieder stark zu steigen begannen (vergleiche Kennzahlen Schwyz, laborbestätigte Fälle, <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/case?detTime=phase2b&detGeo=SZ#showDetail>, zuletzt besucht: 16.06.2021). Zwar kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, die Kundgebung in Lachen sei für den Anstieg der Fallzahlen wesentlich mitverantwortlich gewesen. Umgekehrt ist die Feststellung des Beschwerdeführers, die Fallzahlen seien praktisch unverändert geblieben, aber auch nicht zutreffend. Den wissenschaftlichen Kenntnisstand, dass Masken auch im Aussenbereich bei grösseren Menschenansammlungen eine sinnvolle Massnahme gegen die Verbreitung des Virus sind, vermögen die wenig plausiblen Hinweise des Beschwerdeführers auf die erwähnten Kundgebungen jedenfalls nicht zu erschüttern. Die Vorinstanz ist somit zurecht davon ausgegangen, dass die Maskentragepflicht eine geeignete Massnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit darstellt. Die entsprechenden Rügen des Beschwerdeführers sind unbegründet. Insoweit kann auch nicht gesagt werden, die Verweigerung der Bewilligung sei – weil auf einer untauglichen Auflage basierend – von vornherein eine ungeeignete Massnahme zum Schutz der Gesundheit gewesen. Eine andere Frage ist, ob davon ausgegangen werden konnte, dass die Kundgebungsteilnehmerinnen und -teilnehmer – entgegen der Befürchtung der Vorinstanz – eine Gesichtsmaske getragen hätten. Wäre davon auszugehen, wäre die Erforderlichkeit der Bewilligungsverweigerung zu verneinen, denn es wäre der Schutz der öffentlichen Gesundheit auch mit einem milderem Mittel (Einhaltung der Maskenpflicht) gewährleistet gewesen.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, es sei willkürlich, wenn die Vorinstanz davon ausgehe, dass ein Grossteil der Kundgebungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in Altdorf keine Gesichtsmaske getragen hätte, nur weil dies angeblich an der Kundgebung in Liestal der Fall gewesen sei. Der Beschwerdeführer werde gleichsam in Sippenhaft genommen. An der Kundgebung, welche der Beschwerdeführer am 9. Januar 2021 in Schwyz durchgeführt habe, sei die Maskenpflicht grösstenteils befolgt worden. Nur bei vier Teilnehmern von mindestens 400 sei eine Verzeigung durch die Polizei wegen Nichtbefolgens der Maskenpflicht erfolgt.

7.2 Ob ein Grossteil der Kundgebungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in Altdorf keine Gesichtsmaske getragen hätte, erfordert notwendigerweise eine Beurteilung hypothetischer Geschehensabläufe. Erforderlich ist dafür letztlich eine Prognose, die kaum je eindeutig ausfallen kann, aber objektiv und transparent nachvollziehbar sein muss (vergleiche BGer 1C_586/2019 vom 03.08.2019 E. 5.3 [zur Publikation vorgesehen]). Bei der Beurteilung können die Thematik der Veranstaltung sowie Erfahrungen mit vergleichbaren vergangenen Anlässen miteinbezogen werden (vergleiche BGE 132 I 256 E. 4.3; BGer 1C_550/2015 vom 18.01.2016 E. 2.3.2).

7.3

7.3.1 Am 20. März 2021 fand in Liestal BL eine bewilligte Kundgebung statt. Die Kundgebung wurde vom Verein «Stiller Protest» organisiert, welcher es sich zur Aufgabe gemacht hat, Demonstrationen und Kundgebungen zu organisieren, um der Zurückweisung der aktuellen Politik im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie Ausdruck zu verleihen (vergleiche Website des Vereins <https://stillerprotest.ch/>, zuletzt besucht: 16.06.2021). Thema der Veranstaltung in Liestal waren denn auch die Corona-Massnahmen des Bundes respektive die Kritik dagegen. An der Veranstaltung trat auch der Präsident des Beschwerdeführers auf, forderte eine «vernünftige Corona-Politik» und empfahl die Veranstaltung vom 10. April 2021 in Altdorf (<https://stillerprotest.ch/protestmarsch-liestal/>, zuletzt besucht: 16.06.2021). Aus den zahlreichen Fotos und Videos, welche die Kundgebung in Liestal dokumentieren und auf dem Internet abrufbar sind (vergleiche etwa das Video «Rückblick Liestal 20.03.2021» auf <https://stillerprotest.ch/>, zuletzt besucht: 16.06.2021), geht hervor, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer teilweise längere Zeit (etwa beim Lauschen von Reden) dicht gedrängt

beieinanderstanden. Ein Grossteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer trug dabei keine Gesichtsmaske. In der Medienmitteilung vom 23. März 2021 teilte der basellandschaftliche Regierungsrat mit, dass ein rigoroses Durchsetzen der Maskentragepflicht unweigerlich zu einer Eskalation geführt hätte und angesichts der grossen Anzahl von friedlich an der Demonstration Teilnehmenden nicht verhältnismässig umsetzbar gewesen wäre. In Chur fand bereits am 6. März 2021 eine ähnliche Kundgebung statt (vergleiche SRF «Zulauf bei Massnahme-Gegnern – Anti-Corona-Demos: Kaum Widerstand gegen den Widerstand», <https://www.srf.ch/news/schweiz/zulauf-bei-massnahmen-gegnern-anti-corona-demos-kaum-widerstand-gegen-den-widerstand>, zuletzt besucht: 16.06.2021).

7.3.2 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kann zunächst festgestellt werden, dass sowohl die Thematik der Kundgebung in Liestal als auch jene in Chur mit der Thematik der beabsichtigten Kundgebung in Altdorf vergleichbar war. Auch war zu erwarten, dass sich der Kreis der Teilnehmenden in vergleichbarer Weise zusammensetzen würde, zumal es – anknüpfend an der gemeinsamen Thematik (Kritik an den Corona-Massnahmen) – ein Bedürfnis der Veranstalter in Altdorf war, dass möglichst viele «Gleichgesinnte» (auch) nach Altdorf kommen würden. So hat denn auch der Präsident des Beschwerdeführers an der Kundgebung in Liestal Werbung für die Kundgebung in Altdorf gemacht. Auch zeitlich erscheinen die Veranstaltungen in Liestal und Chur mit jener in Altdorf verknüpft. Die Kundgebung in Liestal fand wenige Tage vor der geplanten Kundgebung in Altdorf statt. Sie war der vorläufige Höhepunkt einer seit Anfang 2021 zunehmenden Anzahl von im grösser werdenden massnahmeskeptischen Kundgebungen (vergleiche SRF «Zulauf bei Massnahme-Gegnern – Anti-Corona-Demos: Kaum Widerstand gegen den Widerstand», a.a.O.; Aargauer Zeitung, «Liestal – «Wir werden immer mehr»: So lief die bislang grösste Coronademo der Schweiz ab – Sicherheitsdirektion will Veranstalter büssen», <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/liestal-wir-werden-immer-mehr-so-lief-die-bislang-groesste-corona-demo-der-schweiz-ab-ld.2116887>, zuletzt besucht: 16.06.2021). Die Kundgebung in Altdorf wäre in diesem Kontext eine Fortführung dieser Entwicklung gewesen. Aufgrund all dessen war insbesondere die Kundgebung in Liestal – aber auch die vorangegangene Kundgebung in Chur – mit der beabsichtigten Kundgebung in Altdorf vergleichbar und konnten die Erfahrungen mit den Kundgebungen in Liestal und Chur in die vorliegende Beurteilung miteinbezogen werden. Die Berücksichtigung von Erfahrungen mit vergleichbaren vergangenen Anlässen gehört nachgerade zu einer objektiv und transparent nachvollziehbaren Beurteilung. Mit Sippenhaft oder dergleichen hat dies nichts zu tun.

7.3.3 Die Erfahrungen mit der Kundgebung in Liestal, aber auch jene mit der Kundgebung in Chur vom 6. März 2021 (vergleiche SRF «Zulauf bei Massnahme-Gegnern – Anti-Corona-Demos: Kaum Widerstand gegen den Widerstand» a.a.O.), haben gezeigt, dass die Maskentragepflicht ab einer gewissen Grösse der Veranstaltung nicht mehr durchgesetzt werden kann. Diese kritische Grösse wäre bei der Kundgebung in Altdorf klar überschritten gewesen. Weil der Teilnehmerkreis in Altdorf mit den bisherigen Veranstaltungen in Liestal und Chur vergleichbar gewesen wäre, war gleichzeitig damit zu rechnen, dass sich der Grossteil der Teilnehmenden auch in Altdorf nicht ohne Zwang an die Maskenpflicht gehalten hätte. Das kann auch aufgrund der Thematik der Kundgebungen angenommen werden. Deren Ziel war es, die Corona-Massnahmen des Bundes, wozu auch die Maskenpflicht gehört, zu kritisieren. Wie die Erfahrungen mit vergangenen Kundgebungen gezeigt haben, gehört zu dieser Kritik offenbar auch, dass die Gesichtsmaske nicht getragen wird. So führt auch der Beschwerdeführer in seiner vorliegenden Beschwerde aus, die Maske sei zu einem «reinen Unterwerfungssymbol» geworden. In der Diktion des Beschwerdeführers gilt es sich dagegen zu wehren. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nur nicht willkürlich, sondern zutreffend, wenn die Vorinstanz annimmt, ein Grossteil der Kundgebungsteilnehmenden an der beabsichtigten Kundgebung in Altdorf hätte die Maskenpflicht nicht eingehalten. Daran vermag auch der Hinweis des Beschwerdeführers auf die Kundgebung in Schwyz vom 9. Januar 2021 nichts zu ändern. An dieser Kundgebung nahmen nur 400 Personen teil; sie stand gleichsam am Anfang der unter E. 7.3.2 hievordargezeigten Entwicklung. An der beabsichtigten Kundgebung in Altdorf hätten dagegen bis zu 10'000 Besucher teilnehmen

sollen und die Erfahrungen mit den zunehmend grösser werdenden Kundgebungen in Liestal und Chur, an welchen die Maskenpflicht zunehmend ignoriert wurde, waren ein Sachumstand, welcher zum Zeitpunkt der Kundgebung in Schwyz noch nicht vorhanden war. Der Vergleich mit der Kundgebung in Schwyz ist deshalb nicht zielführend.

7.4 Nach dem Ausgeführten ergibt sich, dass die Auflage der Maskentragepflicht von den Kundgebungsteilnehmenden grösstenteils nicht befolgt worden wäre. Eine für die Eindämmung des Virus geeignete Massnahme hätte somit nicht erfolgreich durchgeführt werden können, wenn die Kundgebung bewilligt worden wäre. Alternative Massnahmen zur Maskentragepflicht, welche das Ansteckungsrisiko in vergleichbarer Weise gesenkt hätten, sind keine ersichtlich. Vielmehr ist es gerade die Maskentragepflicht, welche die politischen Kundgebungen im Sinne einer Erleichterung von weitergehenden Verpflichtungen (Erarbeitung Schutzkonzept, Erhebung von Personendaten) befreien will. Wie der Gesundheitsschutz mit milderer Mitteln zu erreichen gewesen wäre, ist daher nicht erkennbar und wird vom Beschwerdeführer auch nicht dargelegt. Die Verweigerung der Bewilligung war deshalb – nachdem die Auflage einer Maskenpflicht nicht erfolgreich gewesen wäre und auch keine anderen tauglichen Massnahmen ersichtlich waren – zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich.

8.

8.1 Nachdem festgestellt ist, dass das Maskentragen eine geeignete Massnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ist, als Auflage an der konkreten Kundgebung aber weder befolgt worden wäre noch hätte durchgesetzt werden können, stellt sich weiter die Frage, ob das Beharren der Behörden auf das Maskentragen und den damit verbundenen Schutz der öffentlichen Gesundheit in der konkreten Situation angemessen war. Dies ist anhand einer Interessenabwägung zu beantworten. Der Beschwerdeführer führt aus, die Vorinstanz male den Covid-19-Teufel an die Wand und – sinngemäss – übertreibe, was die Gefährdung der Gesundheit durch eine Kundgebung ohne Masken anbelange. Es ist somit das Interesse eines relativ strikten Gesundheitsschutzes (Durchführung der Kundgebung mit Maske) gegen dasjenige der Durchführung der Kundgebung unter Inkaufnahme eines Risikos für die öffentliche Gesundheit (Durchführung der Kundgebung ohne Maske) abzuwägen. Dabei ist vorab in Erinnerung zu rufen, dass bereits die blosser Maskenpflicht eine Erleichterung für politische Kundgebungen darstellt und das Beharren auf der blossen Maskenpflicht bereits Abstriche beim Gesundheitsschutz beinhaltet (vergleiche E. 7.4 hievore).

8.2 Der Schutz der öffentlichen Gesundheit hat hohes Gewicht. Auf der anderen Seite besteht ein erhebliches privates Interesse des Beschwerdeführers an der Durchführung einer politischen/zivilgesellschaftlichen Kundgebung, zumal dem ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, sowie der staatsrechtlichen Bedeutung solcher Kundgebungen Rechnung zu tragen ist (vergleiche BGE 127 I 164 E. 3b).

8.3 Bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses (Schutz der öffentlichen Gesundheit) ist insbesondere das Seuchengeschehen zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung vom 25. März 2021 respektive des Kundgebungstermins am 10. April 2021 näher zu betrachten.

8.3.1 Die Schweiz wurde im Herbst 2020 von der zweiten Coronavirus-Welle hart getroffen. Sie gehörte zu den am stärksten von der Pandemie betroffenen Regionen Europas (vergleiche «Covid-19: Schweiz hat nicht genügend getestet, um zweite Welle zu verhindern» vom 25.11.2020, <https://www.swissinfo.ch/ger/covid-19--schweiz-hat-nicht-genuegend-getestet--um-zweite-welle-zu-verhindern/46183784>, zuletzt besucht: 17.06.2021). Nachdem die Fallzahlen bis Mitte Februar 2021 auf ein relativ tiefes Niveau gesunken waren, begannen sie im März 2021 wieder zu steigen. In den Lagebeurteilungen der nationalen wissenschaftlichen Task Force vom 15. und 29. März 2021 wurde ein exponentielles Wachstum der Epidemie geschätzt. Die dritte Coronavirus-Welle begann sich abzuzeichnen. Obwohl die Ausgangslage im Vergleich zur zweiten Welle unter anderem

dank des beginnenden Impfeffekts vorteilhafter war, wurde am 13. April 2021 (somit drei Tage nach dem geplanten Kundgebungstermin) die Lage als instabil bezeichnet und zur Vorsicht gemahnt; die Gefahr einer weiteren schnellen Zunahme der Virusaktivität sei definitiv noch nicht gebannt. (Medienkonferenz des Bundes vom 13.04.2021, Votum Rudolf Hauri, online einsehbar). Es wurde insbesondere die Notwendigkeit der Einhaltung der Abstands-, Hygiene- und Maskenregeln betont (Medienkonferenz a.a.O., Votum Virginie Masserey).

8.3.2 Die Lage im Kanton Uri war in der dritten Coronavirus-Welle bezogen auf die durchschnittlichen Verhältnisse in der Schweiz besonders angespannt. Der Kanton galt als «Corona-Hotspot». Die Lage wurde als besorgniserregend bezeichnet; Engpässe in der Gesundheitsversorgung wurden ernsthaft befürchtet (vergleiche Luzerner Zeitung «Uri will Ausbruch stoppen: Mehr Tests, mehr Tracing und ein Appell an alle», <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/uri/coronavirus-uri-so-will-der-kanton-die-hohen-fallzahlen-bekaempfen-ld.2124183>, zuletzt besucht: 17.06.2021; vergleiche auch Beschwerdeantwort der Vorinstanz vom 28.04.2021 S. 8). Gemäss den auf der Website des BAG publizierten Kennzahlen zum Kanton Uri betrug der 14-Tages-Wert der laborbestätigten Fälle bezogen auf 100'000 Einwohner am 1. März 2021 noch 122.61 und stieg dann kontinuierlich und sehr stark bis zu einem Spitzenwert von 1157.94 am 27. April 2021 an. Der schweizerische Durchschnitt lag am 27. April 2021 bei 324.89. Am 6. April 2021 appellierte der Regierungsrat des Kantons Uri an die Bevölkerung, den vorgeschriebenen Schutzmassnahmen ein unvermindertes Augenmerk zu schenken. Nach wie vor gehe es darum, die Kontakte auf das Nötigste zu beschränken, den Abstand zu wahren und die Hygienemassnahmen (Desinfektion, Hände waschen, Masken tragen) zu befolgen («Dringender Appell des Regierungsrats: Steigenden Fallzahlen mit mehr Disziplin, Tests und Impfungen begegnen» vom 06.04.2021, online einsehbar).

8.4

8.4.1 Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass die epidemiologische Lage zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung und des beabsichtigten Kundgebungstermins am 10. April 2021 im Kanton Uri äusserst angespannt war. Der Anstieg der Fallzahlen war sehr stark und lag weit über dem schweizerischen Durchschnitt. Soweit die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung ausführt, es sei wichtiger denn je gewesen, dass die Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie konsequent eingehalten würden, ist dies nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Entsprechend hoch ist das Interesse zu gewichten, dass zu diesem Zeitpunkt sinnvolle und geeignete Massnahmen zur Eindämmung der Virusverbreitung – wozu die Maskenpflicht an grösseren Veranstaltungen gehört – konsequent umgesetzt wurden. Das Interesse des Beschwerdeführers, die Kundgebung allenfalls auch unter Inkaufnahme des Risikos der Ignorierung der Maskenpflicht durchführen zu können, muss angesichts dieser Situation zurücktreten. Es wäre in der konkreten Situation nicht verantwortbar gewesen, eine Kundgebung mit mehreren tausend Teilnehmenden zu bewilligen, von welcher gleichzeitig angenommen werden musste, dass sich ein Grossteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht an die Maskenpflicht halten würde. Wie die Vorinstanz in nicht zu beanstandender Weise ausführt, hätte dies in einer ohnehin schon angespannten Infektionslage zu einer (zusätzlichen) erheblichen Infektionsgefahr für die Teilnehmenden, die Polizeibeamten und für Dritte geführt. Dies musste nicht hingenommen werden. Die Abwägung der Interessen ergibt, dass das Interesse eines relativ strikten Gesundheitsschutzes aufgrund des ausgeprägten Seuchengeschehens überwiegt. Es kann damit offenbleiben, ob der Gesetzgeber mit der Bestimmung zur Maskenpflicht in der Covid-19-Verordnung besondere Lage die Interessenabwägung in generell-abstrakter Weise vorgenommen und entschieden hat, dass die Maskenpflicht an Kundgebungen und der damit verbundene Schutz der öffentlichen Gesundheit einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen (vergleiche hierzu BGE 139 II 33 E. 2.7.1, 1C_598/2014 vom 18.04.2016 E. 4.3, 1C_258/2015 vom 22.03.2016 E. 7).

8.4.2 Bei der Interessenabwägung ist weiter zu berücksichtigen, dass eine Kundgebung ein in zeitlicher und örtlicher Hinsicht beschränktes Ereignis darstellt und das Tragen einer Maske wohl als etwas unangenehm empfunden werden kann, ansonsten aber keine wesentlichen Nachteile mit sich bringt. Die Auflage, an einer Kundgebung eine Maske zu tragen, stellt insofern einen eher leichten Eingriff in die persönliche Freiheit der Teilnehmenden dar. Dass eine entsprechende Auflage einen unverhältnismässigen Eingriff bedeutet hätte, kann jedenfalls nicht gesagt werden. Ob die Covid-19-Verordnung besondere Lage des Bundesrates, was die Normstufe betrifft und der Beschwerdeführer andeutet, tatsächlich kein geeigneter Erlass ist, um eine Maskenpflicht für grössere Anlässe vorzusehen, darf insofern bezweifelt werden. Vorliegend geht es gerade nicht darum, ob das Nicht-Tragen der Maske auch mit einer Strafe hätte belegt werden dürfen; mithin in einer Regierungsverordnung neue Straftatbestände geschaffen werden dürfen. Die Maskenpflicht wurde vorliegend zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und somit polizeirechtlich begründet. Dazu gehört im Übrigen auch, dass die Bewilligungsverweigerung gestützt auf das kantonale Polizeigesetz und nicht die Covid-19-Verordnung besondere Lage des Bundesrates ergangen ist. Dass das kantonale Polizeigesetz eine genügende gesetzliche Grundlage ist, wurde schon aufgezeigt (vergleiche E. 5.1 ff. hievor).

8.5 Als Fazit kann festgehalten werden, dass das Interesse an einem relativ strikten Schutz der öffentlichen Gesundheit im konkreten Fall das Interesse des Beschwerdeführers an der Durchführung der Kundgebung überwog. Die Verweigerung der Kundgebungsbewilligung ist deshalb im konkreten Fall als zumutbar zu beurteilen.

9. Zusammenfassend beruht die Verweigerung der Kundgebungsbewilligung auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage (E. 5.1 ff. hievor) und liegt im öffentlichen Interesse (E. 5.4 hievor). Sie war verhältnismässig, weil der Grundrechtseingriff zumutbar (E. 8.1 ff. hievor) sowie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet (E. 6.1 ff. hievor) und erforderlich (E. 7.1 ff. hievor) war. Eine Verletzung des Kerngehalts wird weder substantiiert gerügt noch wäre eine solche ersichtlich. Die Grundrechtseinschränkung war demnach im Sinne von Art. 36 BV gerechtfertigt. Eine Verletzung von Art. 22 und/oder Art. 16 BV liegt somit nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verweigerung der Kundgebungsbewilligung ist daher unbegründet und als Folge davon abzuweisen. Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob die Kundgebung auch wegen des gemäss angefochtener Verfügung mangelhaften Parkplatzkonzepts zu verweigern gewesen wäre beziehungsweise ob dieser Grund zusätzlich für die Verweigerung der Kundgebungsbewilligung hat herangezogen werden können oder allenfalls auch alleine für die Bewilligungsverweigerung ausgereicht hätte.