Demokratische JuristInnen Luzern, 6000 Luzern
Telefon: 041 420 35 90, Telefax: 041 420 35 89
djl@djs-jds.ch, www.djs-jds.ch

30.IX.2014

Vernehmlassung zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen)

I. Einleitende Bemerkungen

Mit der Vorlage zu einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei reagiert der Regierungsrat auf das Verwaltungsgerichtsurteil vom 7. Mai 2013, das u.a. durch die Demokratischen JuristInnen Luzern erwirkt wurde. Gerne geben wir im Folgenden unsere kritische Stellungnahme zum Vorhaben ab.

Vorweg möchten wir generelle Bedenken anbringen zum **Geist der Vorlage**. Der damit einhergehende faktische Abbau der polizeilichen Grundversorgung bedeutet einen **Abbau staatlicher Leistung** im sensiblen Bereich der öffentlichen Sicherheit. Staatliche Sparübungen und Ökonomisierungsdenken sind zwar keine Neuheit, allerdings sind die nun beabsichtigten Änderungen besonders bedenklich, da sie das Soziale im Kern – den öffentlichen Raum und das Zusammentreffen von Menschen, sei es ideell oder explizit politisch – treffen. Es erstaunt nicht, dass dieser Abbau gekoppelt wird an ein verbreitetes, diffuses und scheinbar unbefriedigtes Strafbedürfnis oder immerhin eine Ablehnungshaltung gegenüber Veranstaltungen politischer Meinungsäusserung. Leicht ist es, dem «Hooligan», dem «Chaoten» oder dem Veranstalter, der sie alle versammelt, neue Kosten aufzuerlegen, kaum denkbar wäre hingegen eine solche Kostenüberwälzung für den grobfahrlässigen Verkehrssünder. Doch Halt: Werden nicht in Zürich betrunkene Menschen eingesammelt, um ihnen anschliessend die Kosten für die Nacht in der Zelle zu überwälzen? Vorlagen wie die Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei tragen dazu bei, den **staatlichen Solidaritätsgedanken aufzulösen** und bringen letztlich jede staatliche Grundleistung in Erklärungsnot – eine gefährliche Entwicklung.

Eine Notwendigkeit, dieses „Damoklesschwert“ über Veranstalter politischer Kundgebungen zu halten, besteht im Kanton Luzern schon darum nicht, weil Kundgebungen in der Regel friedlich verlaufen; in welcher Situation der letzten zehn Jahren hätte ein Veranstalter formaljuristisch korrekt tatsächlich zur Kasse gebeten werden können? Letzlich nährt die Vorlage politische Hetze und Populismus und würde staatspolitisch vor allem eines bringen: Neue Hürden und Ängste für ideelle und politische Versammlungen – typischerweise ein Mittel marginalisierter Anliegen, sich Gehör zu verschaffen – kurz: **weniger Pluralismus** im Staat.

Die Demokratischen JuristInnen Luzern lehnen insbesondere aus im Folgenden genauer dargelegten Gründen das Vorhaben gesamthaft ab und empfehlen im Interesse eines freiheitlichen Demokratieverständnisses auf die Novelle zu **verzichten**:

II. Grundrechtliche Aspekte

Die Versammlungsfreiheit zählt zu den Grundrechten der freien Kommunikation, welche in den Art. 16 bis 18 sowie 20 bis 23 BV verankert sind. Insbesondere Versammlungen auf

öffentlichem Grund gelten als besonders wirksame Form der Meinungsäusserung. Die Versammlungsfreiheit im Sinne von Art. 22 BV darf demnach wie jedes Kommunikationsgrundrecht nicht isoliert von Art. 16 Abs. 1 und 2 betrachtet werden. Demonstrationen als wohl bedeutendste Form von öffentlichen Versammlungen werden vom Bundesgericht denn auch durch eine Kombination von Versammlungs- und Meinungsfreiheit geschützt (BGE 127 I 164 E. 3a; BGE 100 Ia 392 E. 4b und c).

Das heutige konstitutive Grundrechtsverständnis verpflichtet den Staat, die Rahmenbedingungen für eine effektive Grundrechtsausübung zu gewährleisten und die Grundrechte in gewisser Weise aktiv zu schützen (SCHEFER, Die Kerngehalte von Grundrechten, Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Habil. Bern 2001, S. 248). Insofern ist der Verzicht auf eine kostenlose polizeiliche Grundleistung besonders bei ideellen Kundgebungen höchst problematisch. Die drohende Kostenüberwälzung auf den Veranstalter führt zu einem „*chilling effect*“, einer indirekten Beeinträchtigung der Grundrechte durch Abschreckung (LEUTERT, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Diss. Zürich 2005, 70 f.). Werden die Grundrechtsträger durch mögliche Nachteile derart zurückgeschreckt, dass sie es unterlassen, eine Versammlung zu organisieren, sind sie in ihrem Grundrecht faktisch eingeschränkt. Dies anerkennt auch der Verfasser der Vernehmlassungsvorlage.

Der Gesetzgeber will den negativen Folgen dieses *chilling effects* mit den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Höchstgrenzen Abhilfe verschaffen. Er verkennt allerdings, dass der drohende Maximalbetrag von Fr. 30'000.-- für Veranstalter ideeller Anlässe den *effect* nicht behebt. Ein Betrag dieser Höhe hat klar eine abschreckende Wirkung auf Organisatoren ideeller Veranstaltungen – häufig Privatpersonen, lose organisierte ideelle Gruppierungen oder Vereine mit bescheidenem Vermögen. Kommt hinzu, dass der gänzliche Verzicht auf Rechnungsstellung eher als Ausnahme formuliert wird – dies im Gegensatz etwa zum Polizeigesetz des Kantons Neuenburg, wo bewilligte politische Kundgebungen ausdrücklich von der Gebührenpflicht ausgenommen werden (Art. 62 Abs. 2 PolG/NE).

Weil die Gebührenerhebung bzw. die Höhe der Gebühr im Ermessen der Luzerner Behörden liegt, werden sich Organisatoren genau überlegen, ob das Risiko einer Kostenüberwälzung wirklich in Kauf zu nehmen ist. Die Formulierung als Kann-Bestimmung trägt gerade zur Abschreckungswirkung bei, da ein „Können“ schliesslich das faktische „Dürfen“ einer Behörde zur Ergreifung von Massnahmen begründet. Ein Veranstalter kann nicht mit Sicherheit zum Voraus ausschliessen, dass die Wahrnehmung seiner Grundrechte keine faktischen Nachteile (d.h. die Tragung von Polizeikosten) mit sich bringt. Selbst eine Demonstrationsbewilligung bietet keine entsprechende Sicherheit. Wahrscheinlicher ist, dass mit der vorgeschlagenen Regelung in Zukunft sogar weniger Bewilligungen eingeholt werden, wenn es am Ende bezüglich Kostentragung sowieso keinen nennenswerten Unterschied mehr macht, ob eine Demonstrationsbewilligung vorlag oder nicht. Damit wird der intendierte Anreiz zur vorgängigen Einholung einer Bewilligung genau verfehlt.

Auch die Einschränkung auf Veranstaltungen mit Gewaltausübungen schafft dem *chilling effect* keine Abhilfe: Es bleibt unklar, was für die Einhaltung der Bewilligungsauflagen nötig ist. Fraglich ist allein schon, inwiefern man Veranstaltern ideeller Kundgebungen die Erfüllung von Aufgaben (Ordnungs- und Separierungsaufgaben), die eigentlich in den Kompetenzbereich der Polizei fallen, überhaupt zumuten bzw. übertragen darf. Klar ist, dass zu hohe Anforderungen in den Auflagen wiederum zu einem *chilling effect* und dem Absehen von der Organisation einer Veranstaltung führen. Als Nebeneffekt führt die Novelle überdies zu einer weiteren Prekarisierung der Organisation spontaner Kundgebungen, die ebenso grundrechtlichen Schutz geniessen – eine Feststellung, die in Luzern allerdings eines Gerichtsurteils bedurfte (BezGer Luzern, Abt. 2, Urteil v. 8. März 2014, Nr. 2Q1 11

14.). Die vorgeschlagene Regelung kann im Übrigen leicht missbraucht werden, etwa von Gegendemonstranten.

1. Sachlicher Schutzbereich betroffener Grundrechte

Die **Meinungsäusserungsfreiheit** schützt auch angriffige, schockierende und störende Meinungsäusserungen; der Schutzbereich der **Versammlungsfreiheit** umfasst entsprechend auch Versammlungen, die stören oder provozieren (Cissé gegen Frankreich, Urteil vom 9. April 2002, Nr. 51346/99, § 39, CEDH 2002-III.; G. gegen Bundesrepublik Deutschland, Zulässigkeitsentscheid vom 6. März 1989, DR 60, 256 (263); Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden gegen Bulgarien, Urteil vom 2. Oktober 2001, Nr. 29221/95 und 29225/95, § 86, CEDH 2001-IX). Nur ausnahmsweise fallen Kundgebungen von vornherein nicht in den Schutzbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, etwa bei schwerwiegenden Gewalttätigkeiten. Falls Gewalttaten blosse Nebenerscheinungen darstellen (Sachbeschädigungen durch einzelne Teilnehmer oder Konfrontation mit Polizeikräften), darf die Versammlung noch nicht als unfriedlich bewertet werden und muss vom Schutzbereich erfasst bleiben. Insbesondere kann der Veranstalter einer Versammlung, bei der es zu Gewalt an Personen oder Sachen kommt, nicht vom grundrechtliche Schutz ausgenommen werden, nur weil vorgeschriebene Sorgfaltspflichten nicht erfüllt werden. Auch hier bestehen keine Zweifel, dass zu hohe Auflagen, zusätzlich gekoppelt an eine drohende Kostentragung, Veranstalter faktisch von der Organisation einer Kundgebung abschrecken. Ganz grundsätzlich ist zudem infrage zu stellen, inwieweit Veranstalter überhaupt Einfluss auf Veranstaltungsteilnehmer auszuüben vermögen. Erstens nehmen diese auf eigene Verantwortung teil und müssen auch entsprechend dem Störer- und Verursacherprinzip in die Pflicht genommen werden, und zweitens dürfen Veranstalter nicht als Störer angesehen werden, da dies das Kriterium der Unmittelbarkeit missachtet und die Kausalkette überdehnt (weitere Ausführungen unten, Ziff. II.4.).

2. Gesetzliche Grundlage

Voraussetzung ist zunächst eine genügende gesetzliche Grundlage. Auf das Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013 (LGVE P 12 2), das feststellt, dass eine Verordnungsbestimmung eine ungenügende Grundlage sei, hat der Gesetzgeber mit der vorliegend vorgeschlagenen Änderung des LuPolG reagiert. Die Grundlage bleibt aber problematisch, da es das Urteil in seinen grundrechtlichen Aspekten weitestgehend ignoriert. Was nämlich die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen betrifft, spricht der vorliegende Gesetzesentwurf weiterhin von den Veranstaltern und den Verursachern. Damit wird offensichtlich davon ausgegangen, dass Veranstalter im Sinne von Störer- und Verursacherprinzip ursächlich sind für das Anfallen von Polizeikosten. Damit findet eine Ausweitung des Störerprinzips auf den Zweckveranlasser (vgl. dazu unten, Ziff. II.4.) statt, ohne dass jedoch die Rechtspflichten, die der Veranstalter bei der Organisation und Durchführung einer Kundgebung zu beachten hat, präzisiert werden (vgl. LGVE P 12 2, E. 5). Das Luzerner Verwaltungsgericht äussert zu Recht seine Bedenken zum höchst kontroversen Begriff des Zweckveranlassers und die umstrittenen Grenzen dessen Verantwortlichkeit. Es befürchtet insbesondere eine uneingeschränkte Ausweitung des Kreises möglicher Störer und fordert den Gesetzgeber zur Präzisierung des Störerbegriffs auf (vgl. LGVE P 12 2, E. 5.b). Dem kommt der Gesetzgeber mit der vorgesehenen Änderung des LuPolG nicht nach. Der Begriff des Veranstalters als Abgabesubjekt wird als Zweckveranlasser eins zu eins von der Verordnung ins Gesetz übernommen. Dass die „Abgrenzung des Kreises der Abgabepflichtigen sich indessen als schwierig“ – sprich

problematisch – erweisen könnte, gibt die Vernehmlassungsvorlage gleich selbst zu (Vernehmlassungsvorlage, S. 7).

3. Öffentliches Interesse

Bei der Überwälzung der Kosten auf die Versammlungsveranstalter handelt es sich um ein finanzielles Interesse des Staates. Fiskalische Interessen stellen indes kein legitimes öffentliches Interesse für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dar (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 552). Kommt hinzu, dass Veranstalter ideeller Kundgebungen aufgrund der vorgeschlagenen Regelung künftig auf die Einholung einer Bewilligung eher verzichten werden, wenn es bezüglich Kostentragung ohnehin keinen Unterschied macht, ob eine Demonstrationsbewilligung vorlag oder nicht. Insofern steht das Interesse nach öffentlicher Ordnung und Sicherheit als Teilbereich den fiskalischen Interessen des Kantons klar entgegen.

4. Verhältnismässigkeit

i. Störer- und Verursacherprinzip

Das Erfordernis der **Unmittelbarkeit der Gefahrenverursachung** ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips und bindet die polizeirechtliche Verantwortlichkeit an die unmittelbare Verursacher der Störung. Polizeiliche Massnahmen dürfen sich somit nur gegen den Störer richten, der bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands darf polizeirechtlich nicht zur Beseitigung der Gefahr oder der Störung oder zur Tragung der Kosten zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands verpflichtet werden.
Als **Störer** gilt, wer durch sein eigenes Verhalten oder dasjenige von Dritten, für die er verantwortlich ist (z.B. Kinder), die öffentliche Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet. Was insbesondere die Kosten für die Massnahmen zur Gefahrenabwehr angeht, greift das **Verursacherprinzip**, wonach die Kostenauferlegung gemäss den subjektiven und objektiven Anteilen an der Verursachung des polizeiwidrigen Zustandes erfolgen muss.
Die Voraussetzung der unmittelbaren Störungsverursachung erfüllt der Veranstalter von vornherein nicht: Die blosse Organisation und Durchführung einer Veranstaltung begründet keine Verantwortlichkeit für das Verhalten teilnehmender Dritter, da einzig diese – getreu der Grundsätze des Störer- und Verursacherprinzips – polizeirechtlichen Massnahmen unterworfen werden dürfen, wenn sie als Veranstaltungsteilnehmer den Anlass in polizeirechtlich relevanter Weise stören. Ob der Veranstalter die Bewilligungsauflagen eingehalten hat oder nicht, steht damit in keiner Weise in Zusammenhang, weil selbst eine Einhaltung von Bewilligungsauflagen seitens des Veranstalters nicht garantiert, dass sich Veranstaltungsteilnehmer korrekt verhalten. Das Kriterium der Nichteinhaltung der Bewilligungsauflagen gemäss § 32b Abs. 3 (neu) LuPolG geht daher fehl. Entscheidend für die Überwälzung staatlicher Aufwendungen zur Beseitigung eines rechtswidrigen Zustands kann einzig das Störer- sowie das Verursacherprinzip sein.

ii. Zweckveranlasser

Gemäss der Vernehmlassungsvorlage vom 10. Juni 2014 will das Justiz- und Sicherheitsdepartement den Kreis der Störer jedoch explizit weit ziehen, indem es auch den Zweckveranlasser darunter subsumiert. **Zweckveranlasser** ist, wer durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass andere die Polizeigüter stören oder gefährden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2497). Die Rechtsfigur des Zweckveranlassers ist höchst umstritten, in der Lehre wird u.a. das Anknüpfen am Eventualvorsatz („bewusstes Inkaufnehmen“) kritisiert, wodurch das strafrechtliche Element der subjektiven Wertung Eingang ins Verwaltungsrecht findet, obwohl sich letzteres an

objektiven Kriterien auszurichten hat (THÜRER, Das Störerprinzip im Polizeirecht, in: ZSR 102/I 1983, S. 478). Schliesslich will das Störerprinzip nicht bestrafen, sondern einzig die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erreichen, ohne dass eine Wertung über die störende Handlung erfolgen soll (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 56 N 35). Auf jeden Fall wird gemäss HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2502 „[…] der Kreis der Störer wohl zu weit gezogen, wenn jede Person, die es bewusst in Kauf nimmt, dass sich andere ihretwegen pflichtwidrig verhalten, dafür polizeirechtlich verantwortlich gemacht werden kann (z.B. die Veranstalter von Demonstrationen oder Versammlungen, die mit Störungen durch Dritte rechnen müssen).“ Darin liegt gerade die Brisanz der Figur des Zweckveranlassers: Durch **Überdehnung des Störerprinzips** (Zurechnung pflichtwidrigen Verhaltens anderer) wird das zentrale Kriterium der Unmittelbarkeit ausgehebelt, was dazu führt, dass in der Kausalkette zu weit zurückgegriffen wird (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 56 N 34). Der Veranstalter läuft entgegen der Grundsätze der Adäquanz und Kausalität Gefahr, für polizeirechtliche Massnahmen aufkommen zu müssen, die er nicht verursacht hat; die reine Organisation einer Veranstaltung – immerhin ein in der Verfassung verbrieftes Grundrecht – kann und darf nicht als kausal für die Störungen durch einzelne Teilnehmer betrachtet werden.

iv. Kollektivierung der Verantwortung

Mit der Inpflichtnahme des Veranstalters findet nicht nur eine Abkehr vom Störerprinzip statt, es wird auch eine Art solidarische Haftung statuiert, die dem verwaltungsrechtlichen System völlig fremd ist. Wenn mehrere Personen gemeinsam die Störung verursachen (wobei – wie ausgeführt – dahingestellt bleiben muss, ob der Veranstalter überhaupt als Störer gelten darf), gilt im Verwaltungsrecht im Gegensatz zum Zivilrecht (vgl. Art. 51 OR) der Grundsatz der anteilsmässigen Verteilung der Kosten auf die einzelnen Verursacher. Die damit durch § 32b (neu) LuPolG intendierte **Kollektivierung der Verantwortung** kann nur als eigentliche Abkehr vom liberalen Grundsatz der Eigenverantwortung verstanden werden. Dies ist umso erstaunlicher, weil die Polizei in der Form des Störer- sowie des Verursacherprinzips bereits über bewährte verwaltungsrechtliche Instrumente zur Abwälzung von Polizeieinsatzkosten verfügt.

Zudem ist nicht nur verwaltungs-, sondern auch strafrechtlich sichergestellt, dass Störer ihre Verantwortung wahrnehmen müssen (zu denken ist im Kontext von Demonstrationen insb. an die Straftatbestände gegen Leib und Leben oder gegen das Vermögen). Schliesslich steht allfälligen Geschädigten offen, sich in einem Strafprozess als Privatkläger zu konstituieren und den eigenen Schaden gegen den Beschuldigten geltend zu machen, ohne Prozesskosten vorschiessen zu müssen. So wird gleich dreifach sichergestellt, dass Störer in die Pflicht genommen werden.

v. Äquivalenzprinzip

Was schliesslich den Kostenersatz anbetrifft, gibt die **Maximalhöhe** von Fr. 30‘000.-- Anlass zu verwaltungsrechtlichen Bedenken. Elementare Forderung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist die **Adäquanz staatlicher Handlungen**, also ein vernünftiger Ausgleich zwischen Handlungsziel, Handlungsumfeld und Handlungswirkung. Im Bereich des Abgaberechts konkretisiert das Äquivalenzprinzip als Regel für die Bemessung von Kausalabgaben das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die erhobene Abgabe darf nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum tatsächlichen, objektiven Wert der Leistung stehen, sondern muss sich in einem vernünftigen Rahmen halten. So mahnt auch das Luzerner Verwaltungsgericht, dass hohen Polizeikosten, die bei der Ausübung eines ideellen Grundrechts drohen, eine Abschreckungswirkung innewohnt. Es ist fraglich, ob der Gesetzgeber dies in seinem Vorschlag für die Revision des LuPolG beherzigt hat.

Die Begrenzung des Kostenersatzes auf 40% der Gesamtkosten (respektive auf maximal Fr. 30‘000.--) mag zwar sehr wohl Eingang in den vorgeschlagenen Gesetzestext gefunden haben. Allerdings lässt die Regel ausser Acht, welche fundamentalen Interessen auf Seiten der Veranstalter nicht-kommerzieller Anlässe auf dem Spiel stehen. Da hinter diesen nicht-kommerziellen Veranstaltungen in aller Regel Privatpersonen oder Vereine mit ideellem Zweck stehen, stellt die Maximalhöhe von Fr. 30‘000.-- eine massive finanzielle Hürde dar. Der Rahmen ist mit dem Betrag zwischen Fr. 1.-- und 30'000.-- äusserst weit gefasst. Es macht aber für eine Privatperson oder einen Verein einen erheblichen Unterschied, ob es sich am Ende effektiv um Fr. 500.-- oder Fr. 29'500.-- handelt, die drohen. Auch wird die Bemessungsgrundlage „aus polizeitaktischen Gründen“ nicht offengelegt, womit potentiellen Veranstaltern ideeller Kundgebungen eine **vorgängige Kalkulation gänzlich verwehrt** wird.
Schliesslich bleibt auch unklar, was der Gesetzgeber unter dem Begriff des „zusätzlich nötigen“ Polizeieinsatzes versteht: Sowohl die Berechnung des einschlägigen Zeitfensters (ab wann gilt eine Veranstaltung nicht mehr als friedlich?) als auch die Frage des personellen Aufwandes der Polizei (wie wird der zusätzliche Bedarf berechnet?) werden nicht definiert, der Gesetzgeber behilft sich stattdessen mit grundrechtlich bedenklichen **Erfahrungs- und Durchschnittswerten**, auf welche sie denn auch die inskünftig vorgesehene Faustregel der 40%-Obergrenze stützt. Die schwer vorhersehbare, u.a. vom **wertenden Behördenermessen abhängende Gebührenpflicht** kann – gerade vor dem Hintergrund des geplanten Abbaus der kostenlosen polizeilichen Grundleistung – zu erheblichen Mehrkosten auf Seiten der Veranstalter führen. Der daraus folgende *chilling effect* ist geeignet, Versammlungen *ex ante* zu verhindern oder durch das Risiko der schwer abschätzbaren Kostenfolgen einzuschränken. Insbesondere Versammlungen zu kontroversen Themen würden benachteiligt und in vielen Fällen wohl gänzlich verunmöglicht. Bei solchen Versammlungen ist das Konfliktpotential regelmässig am höchsten, was kostenträchtige Massnahmen von Seiten des Staates erfordert, die dem Veranstalter im Falle von Ausschreitungen überwälzt werden sollen, wenn er nicht seinerseits alle Auflagen eingehalten hat, wobei – wie erwähnt – fraglich bleibt, von welchen Auflagen der Gesetzgeber ausgeht und ob diese überhaupt zumutbar sind. Es mutet doch seltsam an, dass über eine Gesetzesvorlage diskutiert wird, ohne die entscheidenden Kriterien wie die möglichen einzuhaltenende Auflagen bekannt zu geben, dies zumal im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vonseiten des JSD etwa eine erhobene Faust (z.B. auf einem Plakat) bereits als möglicher Gewaltaufruf bewertet wurde. Zudem sind öffentliche Versammlungen besonders für (in der Regel finanzschwache) Minderheiten und Randgruppen das einzige effiziente Mittel, um mit ihren Anliegen an eine breitere Öffentlichkeit zu appellieren.

vi. Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips

Das durch das Verhältnismässigkeits- sowie das Äquivalenzprinzip geforderte Augenmass, der „bon sens“ sowie die „relation raisonnable“ (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 21 N 1) gehen mit der vorgeschlagenen Regelung verloren. Kommt hinzu, dass der Polizeieinsatz gar keine eigentliche Leistung zugunsten des Veranstalters darstellt, und damit eine „Berechnung“ der Kosten nach dem Äquivalenzprinzip ohnehin ins Leere greift. Die Kostenüberwälzung ist damit nicht zumutbar. Erforderlich ist sie im Übrigen auch nicht, da die für die Anlastung der Polizeikosten mit dem Störer- und Verursacherprinzip die notwendigen rechtlichen Grundlagen bereits bestehen. Zudem stellen fiskalische Interessen kein legitimes öffentliches Interesse zur Einschränkung der Demonstrationsfreiheit dar. Die Neuregelung des LuPolG ist damit aus grundrechtlicher Sicht höchst problematisch. Die geplante Änderung wird u.E. den **Voraussetzungen des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht gerecht** und verletzt so die Verpflichtung des Staates, Rahmenbedingungen für eine effektive Grundrechtsausübung zu gewährleisten.

III. Verfahrensrechtliche Folgen

Das Gesetz schafft überdies einen heiklen finanzpolitischen Anreiz, selbst bei unklarer Sachlage die Übernahme von **Kosten zu verfügen**, mitunter gestützt auf die Annahme, der Veranstalter würde sicherlich den **Rechtsweg** beschreiten, sollte die Verfügung in einem krassen Widerspruch zu den tatsächlichen Ereignissen stehen. Organisatoren ideeller Kundgebungen – i.d.R. lose Zusammenschlüsse einzelner Privatpersonen – verfügen indes selten über die nötigen Gelder, um die Kosten einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung vorzuschiessen oder auszugleichen.
Erschwerend kommt hinzu, dass sich in den sehr seltenen Fällen gewalttätiger Ausschreitungen bei Kundgebungen mit Blick auf die Gesetzesvorlage eine realistische **Einschätzung der Prozesschancen** nicht vornehmen lässt. Zum Beispiel dürfte der Nachweis, dass der Veranstalter bei der Umsetzung der Bewilligungsauflagen in der konkreten Krisensituation die nötige Sorgfalt aufgebracht hat, nur schwer zu erbringen sein. Gleiches gilt in Bezug auf die Frage, ob ein Polizeieinsatz auch bei bewilligungskonformem Verhalten des Veranstalters nötig geworden wäre (§ 32b Abs. 3 Satz 1). Unklar ist schliesslich auch, wie eine Kostenreduktion um denjenigen Teil der Bewilligungsauflagen, welcher von der Veranstalterin eingehalten wurde, konkret berechnet werden soll (§ 32b Abs. 3 Satz 2).
Für den Fall, dass am Entwurf festgehalten wird, ist daher im Sinne eines Ausgleichs eine Anpassung der Justiz-Kostenverordnung ins Auge zu fassen: Für die behördliche und die verwaltungsgerichtliche Überprüfung einer vom Veranstalter angefochtenen Kostennote sollten **keine Prozesskosten** erhoben werden können.

IV. Fazit

Mit der Einbettung der Regelungen zur geplanten Kostenüberwälzung bei Veranstaltungen auf Veranstalter und Störer in das Polizeigesetz kommt der Gesetzgeber einer grundlegenden Kritik nach, die aus der gerichtlichen Überprüfung in der ersten Runde resultierte: Eine derartige Kostenüberwälzung muss in einem formellen Gesetz statuiert werden, ansonsten sie nicht durchsetzbar ist. Der Gesetzesentwurf ist teilweise auch konkreter ausgestaltet worden, wird mit schwammigen Begriffen wie dem „Zweckveranlasser“ aber weiterhin nicht den Anforderungen an eine genügend konkrete gesetzliche Grundlage gerecht. Im Resultat führt die vorgesehene Gesetzesänderung zu keiner Verbesserung der Situation, zumal die Anwendung der neuen Artikel des Polizeigesetzes erhebliche Schwierigkeiten bereiten wird, wie mehrfach und von verschiedener Seite kritisiert wurde und wird. So muss der Entwurf hinsichtlich seines vorgeblichen Ziels (Kostenüberwälzung) als **symbolische Gesetzgebung** abgetan werden, die – wenn überhaupt – den einzigen Nutzen darin finden kann, den Bürger in (falscher) Sicherheit zu wiegen, ihm das Gefühl zu geben, der neue Gesetzesteil vermöge eine Entlastung der Allgemeinheit von Polizeikosten zu bewirken. Faktisch schlägt die Gesetzesnovelle aber einen Pfahl durch das Prinzip der Trennung zwischen service public und Justiz. Der Staat und damit der Steuerzahler hat die Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit; unter anderem durch die Polizei in dem ihr zugeteilten Aufgabengebiet. Die Justiz bietet gleichzeitig die Möglichkeit der Sanktionierung von Verstössen gegen die geltende Rechtsordnung. Eine gesetzliche Grundlage zur Auferlegung der Polizeikosten – die bei jeder erdenklichen Art von Verstössen gegen die Rechtsordnung entstehen können – bei ausgewählten Verstössen widerläuft dem vorgenannten Prinzip und ist schlicht willkürlich. Klarerweise wird so **verstecktes Sanktionsrecht** geschaffen. Gleichzeitig ist bei der konkret vorgeschlagenen Ausgestaltung der Gesetzesänderung offensichtlich, dass die vorgesehene Obergrenze der Kostenüberwälzung auf den Veranstalter von Fr. 30'000.-- eine unrechtmässige, massiv abschreckende Wirkung, den sog. *chilling effect*, zur Folge haben wird, nota bene in

offenkundiger Absicht des Gesetzgebers. Führt die Gesetzesänderung im Ergebnis tatsächlich zu niedrigeren Polizeikosten, dann lediglich deshalb, weil die Grundrechtsausübung faktisch enorm beschnitten wurde. Dies kann und darf nicht im Sinne des rechtsstaatlichen Gesetzgebers sein.

Demokratische JuristInnen Luzern
(verfasst durch: Arbeitsgruppe Polizeikosten)