



Markus Husmann*

Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen

Ein Update nach BGE 143 I 147 unter besonderer Berücksichtigung der Situation im Kanton Luzern

Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle gegen eine Novelle im Polizeigesetz des Kantons Luzern setzt sich das Bundesgericht erstmals detailliert mit der Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen auseinander. Der Leitscheid beinhaltet bedeutende Konturierungen der Demonstrationsfreiheit, insbesondere hinsichtlich der geltend gemachten Abschreckungswirkung («chilling effect»). Der Beitrag bespricht zunächst das Urteil und unterzieht dieses im Anschluss einer kritischen Würdigung.

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes portant sur une modification de la loi de police du canton de Lucerne, le Tribunal fédéral a examiné pour la première fois en détail la question de la facturation des frais de police lors de manifestations. L'arrêt de principe esquisse les contours essentiels de la liberté de manifester, notamment en ce qui concerne l'effet dissuasif invoqué («chilling effect»). La contribution se penche tout d'abord sur le jugement et le soumet ensuite à une appréciation critique.

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Leitscheid zur Polizeikostenüberwälzung (BGE 143 I 147)
 1. Sachverhalt
 2. Erwägungen
 - 2.1 Grundsätzliches zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit
 - 2.2 Kostenpflicht der Veranstalter
 - 2.3 Kostenpflicht der Teilnehmer
 - 2.4 Kein strafrechtlicher Charakter – «in der Regel»
- III. Bemerkungen zum Urteil
 1. Allgemeines
 2. Veranstalter als Verursacher: Nur alter Wein in neuen Schläuchen?
 3. Verfassungskonforme Auslegung und «chilling effect»
 4. Keine Prüfung der Eignung der Massnahme
 5. Demonstrationen ohne Bewilligung
 - 5.1 Unbewilligte Demonstrationen
 - 5.2 Spontandemonstrationen
 6. Pönaler Charakter
- IV. Gesetzgebungsprojekte nach dem Urteil
- V. Ausblick

I. Einleitung

Im Jahr 2009 wurde im Luzerner Kantonsrat ein Postulat eingereicht, das die Überwälzung von Polizeikosten auf Organisatoren von Kundgebungen verlangte – ein

schweizweites Novum.¹ Das erheblich erklärte Begehren führte zu einer brisanten Revision der kantonalen Polizeikostenverordnung: Bei Veranstaltungen, in deren Verlauf es zu Gewalt an Personen oder Sachen kommt, sollten dem Veranstalter und den übrigen Verursachern je nach ihrem Störeranteil die vollen Kosten für Polizeieinsätze in Rechnung gestellt werden.² Betroffene Kreise ersuchten dagegen beim Luzerner Verwaltungsgericht³ um abstrakte Normenkontrolle. In einem bemerkenswerten Urteil⁴ bejahte das Gericht einen grundrechtswidrigen Einschüchterungseffekt und hob die Bestimmung auf: Der Höhe nach nicht von vornherein bekannte, unter Umständen sehr hohe Gebühren könnten die Grundrechtsausübung vereiteln; ausserdem äusserte das Gericht erhebliche Bedenken gegen die Ausweitung des Störerbegriffs auf den Veranstalter und bemängelte das Fehlen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage.⁵ Ein Weiterzug des Urteils an das Bundesgericht durch die Luzerner Regierung wäre vor die-

* Rechtsanwalt und Mitglied der Demokratischen JuristInnen Luzern, die mit anderen Beschwerdeführenden den besprochenen Bundesgerichtsentscheid erwirkt haben. Vorliegender Beitrag versteht sich als Nachtrag zum Artikel von MARKUS HUSMANN, Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung – Grenzen und Gefahren der Haftbarkeit des Störers, Sicherheit & Recht 3/2015, 143 ff.

¹ Postulat HANS AREGGER und Mitunterzeichnende über die Abgeltung von Polizeikosten an Anlässen (P 504).

² Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (Polizeikostenverordnung), SRL 682, Fassung vom 1. September 2012.

³ Heute: Kantonsgericht des Kantons Luzern.

⁴ Vgl. die ausführliche Besprechung jenes Urteils: MARKUS HUSMANN, Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung – Grenzen und Gefahren der Haftbarkeit des Störers, Sicherheit & Recht 3/2015, 143 ff.

⁵ Verwaltungsgericht Luzern, Urteil vom 7. Mai 2013, P 12 2, insb. E. 6 («chilling effect»), E. 5b (Störerprinzip), ferner E. 5 (Legalitätsprinzip im Abgaberecht).

sem Hintergrund nicht nur aus Gründen der Legitimationsproblematik⁶ wenig aussichtsreich gewesen.

II. Leitentscheid zur Polizeikostenüberwälzung (BGE 143 I 147)

1. Sachverhalt

Vor Bundesgericht landete die Thematik auf Umwegen dennoch. Trotz grundsätzlicher Bedenken des kantonalen Verwaltungsgerichts wurde das Vorhaben nämlich im Grundsatz unverändert auf Gesetzesstufe realisiert. Die Neuerung sollte indes der gerichtlichen Kritik Rechnung tragen. Zu diesem Zweck wurde eine *Gebühreobergrenze* von Fr. 30'000 definiert, die Haftung der Veranstalter an einen *Verstoss gegen Bewilligungspflichten bzw. -auflagen* geknüpft und (mit dem Ziel einer vereinfachten Zuteilung) eine Kostenverteilung unter den Störern zu *gleichen Teilen* statuiert. Am 1. Januar 2016 trat folgender Paragraph des Polizeigesetzes (PolG LU)⁷ in Kraft:

§ 32b *Kostenersatz bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung*

¹ *Bei Veranstaltungen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde, können dem Veranstalter und den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zusätzlich zum Kostenersatz nach § 32a die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung gestellt werden.*

² *Die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung werden zu höchstens 40 Prozent auf den Veranstalter und zu 60 Prozent auf die an der Gewaltausübung beteiligten Personen aufgeteilt.*

³ *Der Veranstalter wird nur kostenpflichtig, wenn er nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt oder Bewilligungsaufgaben vorsätzlich oder grobfahrlässig nicht eingehalten hat. Je nach Einhaltung der Bewilligungsaufgaben ist der vom Veranstalter zu tragende Anteil zu reduzieren. Dem Veranstalter können höchstens 30 000 Franken in Rechnung gestellt werden.*

⁴ *Der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen ist, wird zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt. Einer einzelnen Person können höchstens 30'000 Franken in Rechnung gestellt werden.*

Gegen die Novelle erhoben zahlreiche politische Parteien und Organisationen sowie Einzelpersonen Beschwerde ans Bundesgericht (*abstrakte Normenkontrolle*, Art. 82 lit. b BGG). Gerügt wurde im Besonderen die Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit

und des abgaberechtlichen Äquivalenzprinzips, die unzulässige Ausweitung des Störer- und Verursacherprinzips sowie der strafrechtliche Charakter der Kostenüberwälzung. In öffentlicher Beratung hat das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gutgeheissen und namentlich § 32b Abs. 4 PolG LU *aufgehoben*.

2. Erwägungen

Der eingehend begründete – mittlerweile als BGE 143 I 147⁸ publizierte – Entscheid behandelt vorweg Grundsatzfragen zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit im Zusammenhang mit der Auferlegung von Polizeikosten (nachfolgend Ziff. 2.1) und befasst sich sodann im Einzelnen mit der Kostenpflicht von Veranstaltern (Ziff. 2.2) und Teilnehmern (Ziff. 2.3). Von Interesse sind im Übrigen die nicht amtlich publizierten Erwägungen zum Vorbringen, es handle sich um «verstecktes» Strafrecht (Ziff. 2.4).

2.1 Grundsätzliches zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit

a) Schutzbereich und Eingriffsvoraussetzungen

Einleitend ruft das Bundesgericht die Grundzüge der Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Erinnerung, insbesondere den grundrechtlichen Anspruch auf Organisation von und Teilnahme an Versammlungen. Das Gericht anerkennt, dass die Auferlegung von Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit einen Grundrechtseingriff darstellen kann. Derartige Eingriffe bedürfen gemäss Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein. Die *gesetzliche Grundlage* erblickt das Bundesgericht ohne Weiteres in § 32b PolG LU. Als *öffentliche Interessen* zieht es insbesondere den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Betracht. Hinsichtlich der *Verhältnismässigkeit* ruft das Bundesgericht in Erinnerung, dass die Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und zumutbar sein muss. Unter dem Titel der *persönliche Erforderlichkeit* wird ausserdem auf das *Störerprinzip* verwiesen.⁹

b) Grundrechtsschutz auch bei Gewalttätigkeiten

Der unterbreitete Paragraph bezieht sich auf Kundgebungen mit Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen. Dies hat das Gericht veranlasst, seine in BGE 132 I 256 zusammengefassten Grundzüge der Meinungs- und Versammlungsfreiheit hinsichtlich Gewalttätigkeiten weiterzuentwickeln. Ausgehend von der Feststellung, dass die öffentliche Ordnung «*keinen Raum für Meinungskundgebungen [lässt], die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden sind oder einen gewalttätigen Zweck verfolgen*»,¹⁰ nimmt das Gericht eine bedeutsame Präzi-

⁶ Eine kantonale Exekutive ist im Grundsatz nicht befugt, gegen einen Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu führen: vgl. z.B. BGE 141 II 161 E. 2.2 (164 f.).

⁷ Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG LU), SRL 350.

⁸ = JdT 2017 I 107-119.

⁹ Zum Ganzen BGE 143 I 147 E. 3.1 (150 f.) m.Hinw.

¹⁰ So bereits BGE 132 I 256 E. 3 (259).

sierung vor: «Entwickelt sich bei einer anfänglich friedlichen Versammlung Gewalt in einem Ausmass, dass die meinungsbildende Komponente völlig in den Hintergrund tritt, kann der Schutz des Grundrechts entfallen. Kleinere Gruppen, die am Rand einer Versammlung randalieren, können den Grundrechtsschutz für die Versammlung als Ganzes hingegen nicht beseitigen [...]. Der Umstand, dass es an einer ursprünglich friedlichen Kundgebung zu Gewaltausübung kommt, lässt den Grundrechtsschutz somit nicht von vorneherein dahinfallen».¹¹

c) Abschreckungswirkung und Einschüchterungseffekt («chilling effect») anerkannt

Für die schweizerische Grundrechtsdogmatik von besonderer Bedeutung¹² ist die Erwägung zum sog. «chilling effect» (fr. «effet dissuasif»): Das Gericht anerkennt ausdrücklich, «dass die Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht nur durch direkte Eingriffe wie Verbote und Sanktionen beeinträchtigt werden können», sondern auch durch «mittelbare Beeinträchtigungen dieser Grundrechte in dem Sinne, dass der Betroffene sich aufgrund einer behördlichen Reaktion nicht mehr getraut, erneut vom Grundrecht Gebrauch zu machen».¹³ Das Urteil verweist auf den Ursprung dieser dogmatischen Figur im US-amerikanischen Verfassungsrecht und besonders auf das Urteil der Grossen Kammer des EGMR *Goodwin gegen Vereinigtes Königreich*¹⁴, ferner auf die Literatur sowie einige frühere Urteile¹⁵. Das Bundesgericht überträgt die dort entwickelten Grundsätze insbesondere unter Hinweis auf LEUTERT¹⁶ wie folgt auf die unterbreitete Problematik: «Die Ausübung der Grundrechte darf durch negative Begleiterscheinungen nicht derart beschränkt werden, dass von einer Abschreckungswirkung oder einem Einschüchterungseffekt zu sprechen ist. Ein solcher besteht im vorliegenden Zusammenhang dann, wenn für die Ausübung eines ideellen Grundrechts Polizeikosten verrechnet werden, welche die Grundrechtsberechtigten von der Grundrechtswahrnehmung abhalten [...]. Entscheidend ist insoweit (auch) die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit [...]. Die Kostenforderungen müssen mithin moderat ausgestaltet sein, so dass die effektive Grundrechtsausübung tatsächlich möglich bleibt [...]».¹⁷

¹¹ BGE 143 I 147 E. 3.2 (152) m.Hinw.

¹² Zum ersten Mal überhaupt wurde mit dem Leitentscheid die Problematik des «chilling effect» ausführlich behandelt und in die Regeste aufgenommen. Das Urteil dürfte künftig diesbezüglich als Referenzrahmen gelten, vgl. nur BStGer, Beschlüsse vom 8. September 2017, BB.2017.65 und BB.2017.69 E. 2.2.1.

¹³ BGE 143 I 147 E. 3.3 (152 f.).

¹⁴ EGMR, Urteil vom 27. März 1996, *Goodwin c. Vereinigtes Königreich*, Nr. 17488/90, § 39.

¹⁵ BGE 131 IV 23 (extensive Auslegung von Normen des Strafrechts); BGE 136 I 167 (rundfunkrechtliche Programmfreiheit bei unbegrenzter nachträglicher Programmkontrolle); BGE 140 I 2 (körperliche Untersuchung bei Sportveranstaltungen).

¹⁶ Vgl. STEFAN LEUTERT, *Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts*, Diss. Zürich 2005 (= Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 165), 119 ff.

¹⁷ BGE 143 I 147 E. 3.3 (153).

2.2 Kostenpflicht der Veranstalter

a) Erforderlichkeit – extensiver Störerbegriff

Hinsichtlich der Haftbarkeit der Veranstalter hält das Bundesgericht fest, dass sich «die polizeiliche Massnahme nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten darf [...]», wobei es den Störerbegriff extensiv auslegt. Als Störer gilt demnach, nebst dem Verhaltensstörer und dem Zustandsstörer, auch der Zweckveranlasser, «der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z.B. der Organisator einer Veranstaltung [...]). Massgebend ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Zweckveranlassers und der Störung [...]».¹⁸

Eine Auseinandersetzung mit dem Verursacherprinzip unterlässt das Gericht weitgehend.¹⁹ Auch mit der mannigfachen Kritik an einer Ausweitung des Störer- bzw. Verursacherprinzips – gerade im Bereich der Kommunikationsgrundrechte – befasst es sich abgesehen von einem Klammerverweis nicht. Stattdessen verweist es auf zwei Bundesgerichtsurteile²⁰ und proklamiert sein Entscheid als «Festhalten» an dieser Rechtsprechung. Es sei demnach zulässig, Kundgebungsveranstalter, die sich pflichtwidrig verhalten, zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten, ohne dass hierdurch gegen Art. 22 BV²¹ verstossen wird. Die konkrete Ausgestaltung müsse sich derweil als verhältnismässig erweisen.²²

b) Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit: Restriktive Auslegung im Interesse der Normerhaltung

Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle bemüht sich das Bundesgericht praxisgemäss um eine verfassungskonforme Auslegung, wozu einschränkende Leitlinien für eine dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügende Anwendung der angefochtenen Bestimmung herausgearbeitet werden, um diese letztlich als *verfassungskonform* zu taxieren:

– **Bewilligungsaufgaben:** Bewilligungsaufgaben müssten verhältnismässig ausgestaltet sein. Das Bundesgericht betont, dass es nicht Sache der Veranstalter sei, für ein umfassendes Sicherheitsdispositiv zu sorgen – aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols kommt diese Aufgabe der Polizei zu. Die Anordnung von Zwangsmassnahme könne einzig durch Strafbehörden und nicht durch Private erfolgen. Erscheinen Auflagen als unverhältnismässig, könnten diese angefochten werden.²³

¹⁸ BGE 143 I 147 E. 5.1 (154).

¹⁹ Vgl. aber die E. 6.2, wo im Rahmen Prüfung von Legalitätsprinzip bzw. Vorhersehbarkeit auch auf die sachliche Begründung des Kostenanteils von 60% für Veranstalter eingegangen wird.

²⁰ BGE 135 I 130 (Kostenverordnung Kanton Neuenburg); BGer Urteil vom 10. Juli 2012, 1C_225/2012 (Genfer Demonstrationsgesetz).

²¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

²² BGE 143 I 147 E. 5.2 (155).

²³ BGE 143 I 147 E. 5.3.3 (155 ff.) m.Hinw.

- **Grobfahrlässiger Verstoss gegen Auflagen:** Das Bundesgericht verortet den Begriff der Grobfahrlässigkeit im Zivilrecht und setzt voraus, dass «*der Haftpflichtige unter Verletzung der elementarsten Vorsichtsgebote handelt und dadurch ausser Acht lässt, was jedem verständigen Menschen in der gleichen Lage und unter den gleichen Umständen hätte einleuchten müssen*». Das Verhalten müsse mithin «*schlechterdings unverständlich*» sein.²⁴
- **Unmittelbarkeitsprinzip:** Das Bundesgericht setzt zu Recht einen *unmittelbaren Zusammenhang* zwischen dem Verhalten des Veranstalters und der Störung voraus. Obwohl sich Entsprechendes nicht ohne Weiteres aus dem Gesetzestext ergibt,²⁵ erachtet das Bundesgericht das Erfordernis der Unmittelbarkeit als gewahrt.²⁶
- **Spontane Kundgebungen:** Ziemlich salopp hält das Bundesgericht ausserdem fest, dass spontane Kundgebungen, die keiner Bewilligung bedürfen, nicht von der Kostenpflicht erfasst werden.²⁷

Aufgrund dieser Einschränkungen könne ein Veranstalter das «*Risiko auf Kostenersatz durch eigenes Verhalten ausschliessen*», weshalb ein unverhältnismässiger «*chilling effect*» im Resultat verneint wird. Wenn aber der Veranstalter es selbst in der Hand habe, eine Kostenpflicht zu verhindern, sei auch «*die Höhe der drohenden Gebühr von bis zu Fr. 30'000 bei der Beurteilung des Abschreckungseffekts nicht von entscheidender Bedeutung*».²⁸ Letzteres steht in einem gewissen Widerspruch zur Erwägung, dass Kostenforderungen mit Blick auf einen «*chilling effect*» moderat ausgestaltet sein müssen (vgl. E. 3.3 in fine); es erlaubt dem Bundesgericht aber, die – für einen Abschreckungseffekt eigentlich entscheidende – Frage der Sanktionshöhe in grundrechtlicher Hinsicht nicht weiter zu prüfen.

d) Abgaberecht: Richterliche Korrektur der Höchstgebühr

Das Gericht prüft die Gebühr von Fr. 30'000 daher lediglich in Hinblick auf das abgaberechtliche *Äquivalenzprinzip*. Demnach muss die Höhe der Gebühr im konkreten Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen. Auch hier bedient sich das Bundesgericht eines Kniffes, um den Betrag von Fr. 30'000 einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich zu machen: Kurzerhand statuiert es nämlich, dass eine Kostenaufgabe von Fr. 30'000 überhaupt nur dann in Betracht komme, wenn mehrere Veranstalter beteiligt seien. Der Betrag könne sich «*im Einzelfall*» als verhältnismässig erweisen, namentlich bei einer «*von mehreren Veranstaltern organisierten Grosskundgebung, bei welcher es (nach grobfahrlässiger oder vorsätzlicher Missachtung von Bewilligungsaufgaben seitens der Veranstalter) aufgrund massiver Gewaltausschreitungen zu einem*

Grosseinsatz der Polizei kommt», wobei der Betrag «*anteilmässig auf die verschiedenen Veranstalter aufgeteilt*» werden müsse, eine Solidarschuldnerschaft sei ausgeschlossen.²⁹ Im Ergebnis schliesst das Bundesgericht damit für einzelne Veranstalter die Gebührenobergrenze von Fr. 30'000 aus und postuliert eine massgebliche Reduktion.³⁰ Ergänzt werden diese Ausführungen mit dem Hinweis auf den Rechtsmittelweg zur Überprüfung der Abgabe.³¹

2.3 Kostenpflicht der Teilnehmer

a) Geeignet, einen «Chilling effect» zu bewirken

Hinsichtlich der Teilnehmer hält das Bundesgericht fest, dass eine indirekte Beeinträchtigung der Grundrechtsausübung vorliegen kann, wenn «*missliebige Betätigungen zwar nicht vorweg, aber in der Folge mit empfindlichen Rechtsnachteilen belegt werden, mit der Konsequenz, dass die betroffene Person davon absieht, zukünftig erneut von ihrem Grundrecht Gebrauch zu machen*». Das Gericht verweist darauf, «*dass ein Abschreckungseffekt auch aus einer vagen gesetzlichen Regelung resultieren kann, die den rechtsanwendenden Behörden einen derart grossen Spielraum belässt, dass die rechtlichen Konsequenzen einer Meinungsäusserung für die Einzelnen kaum mehr abschätzbar sind*». In der Folge qualifiziert das Gericht die Kosten von maximal Fr. 30'000 als «*ein beträchtliches finanzielles Risiko*», ausserdem sei «*nicht von Anfang an klar, ob und ab welchem Zeitpunkt sich die dort vorgesehene Kostenbeteiligung realisiert*». Angesichts dieser Umstände sei die Norm «*grundsätzlich geeignet [...], einen Abschreckungseffekt zu bewirken*». Das Bundesgericht lässt die Frage eines unverhältnismässigen «*chilling effects*» schliesslich aber offen und hebt den entsprechenden Abs. 4 (*Verteilungsschlüssel*) aus abgaberechtlichen Gründen auf (vgl. so gleich lit. b).³²

Mit dieser auf Abs. 4 beschränkten Kassation sieht das Bundesgericht über die Problematik hinweg, dass Abs. 1 (*Grundsatz der Kostenüberwälzung auf Teilnehmer*) unverändert im Gesetz steht. Inwiefern von diesem gesetzlichen Grundsatz – durch die Streichung des konkretisierenden Abs. 4 erst recht «*vage*», ja gänzlich unbestimmt – ein «*chilling effect*» ausgeht, wird erstaunlicherweise nicht weiter untersucht. Dies kann nur bedeuten, dass das Gericht diesen Grundsatz für sich genommen als nicht anwendbar betrachtet.

b) Abgaberecht: Rechtsgleichheits- und Äquivalenzprinzip verletzt

Im Rahmen der abgaberechtlichen Prüfung ruft das Bundesgericht, ohne ausdrücklich darauf hinzuweisen, die Grundsätze des Verursacherprinzips in Erinnerung. Demnach sind Kosten grundsätzlich individuell zuzu-

²⁴ BGE 143 I 147 E. 5.3.4 (157).

²⁵ Namentlich ist nicht ersichtlich, inwiefern zwischen der Verletzung von Bewilligungspflichten bzw. -auflagen und Gewalttätigkeiten ein Kausalzusammenhang besteht.

²⁶ BGE 143 I 147, E 5.3.5 (157).

²⁷ BGE 143 I 147, E 5.3.2 (155).

²⁸ Zum Ganzen BGE 143 I 147 E. 5.4 (157 f.).

²⁹ BGE 143 I 14, E. 6.3.2 (158 f.).

³⁰ Eindeutig wird die Richtigkeit dieses Verständnis bei der Lektüre der nicht publizierten E. 7.3.2 (BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015).

³¹ BGE 143 I 147, E. 6.3.2 (159).

³² Zum Ganzen BGE 143 I 147 E. 11 (159 f.).

rechnen und es darf nur derjenige belastet werden, der die Verwaltungstätigkeit auch tatsächlich verursacht hat.³³ Es unterscheidet sodann richtigerweise³⁴ zwischen dem Störer- und dem Verursacherprinzip. Bei der Bemessung der Kostentragungspflicht der Störer müsse der Haftungsanteil der einzelnen Störer gestützt auf das Äquivalenzprinzip nach sachgerechten Kriterien festgelegt werden: *«Im Gegensatz zur polizeitaktisch ex ante vorzunehmenden Störerqualifikation hat die Kostenüberwälzung aufgrund einer objektiven Betrachtung ex post zu erfolgen. Die Behörden haben die Kosten nach Massgabe des konkreten Tatbeitrags und damit entsprechend dem Grad der Verantwortung für die Störungssituation zu verlegen. Jeder Störer darf zur Kostentragung seines Störungsanteils – und ausschliesslich für diesen Teil – herangezogen werden.»* Diese notwendige Differenzierung geht der gerügten Norm ab, indem sie vorschreibt, *«dass der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen ist, zwingend zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt wird»*. Es könne nicht sein, dass einem passiven Kundgebungsteilnehmer, der sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernt, ein Verwaltungsaufwand in pauschaler Weise bis zu einer Höhe von Fr. 30'000 individuell zugerechnet werde. Insbesondere sei er nicht in gleichem oder vergleichbarem Ausmass wie die tatsächlich Gewalt ausübenden Personen verantwortlich für die anfallenden polizeilichen Kosten. Die Norm sei *«in ihrer Undifferenziertheit [...] mit dem Rechtsgleichheits- und dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar, da insbesondere keine Unterscheidung zwischen Randalierern und passiven Kundgebungsteilnehmern, die sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernen, vorgenommen werden kann»*.³⁵

2.4 Kein strafrechtlicher Charakter – «in der Regel»

Geprüft hat das Bundesgericht auch die Frage, ob die Norm strafrechtlichen Charakter habe und die entsprechenden Garantien insbesondere von Art. 6 EMRK³⁶ zur Anwendung gelangen müssten. Das Gericht ruft vorerst die sog. Engel-Kriterien³⁷ in Erinnerung: Eine strafrechtliche Anklage liegt demnach vor, wenn alternativ entweder das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet (1.) oder die Natur des Vergehens (2.) oder die Art und Schwere des Vergehens bzw. der Sanktionen (3.) für den strafrechtlichen Charakter sprechen: *«Strafrechtlich ist die Natur des Vergehens, wenn der Sanktionstatbestand eine abschreckende (präventive) und repressive, punitive Funktion hat und die Norm für jedermann, d.h. generell-abstrakt, verpflichtend ist.*

Bei der Art und dem Schweregrad der Sanktion als drittem Kriterium werden die (potenziellen) Auswirkungen bzw. negativen Konsequenzen der Sanktion auf den Betroffenen erfasst. Entscheidend ist hier ebenfalls, ob die Sanktion einen abschreckenden und/oder punitiven Zweck verfolgt. [...] Der Schweregrad bemisst sich grundsätzlich nach der abstrakten Strafdrohung und nicht anhand der im Einzelfall tatsächlich verhängten Sanktion [...]. Das Bundesgericht verweist ferner auf seine Rechtsprechung zum sog. Hooligan-Konkordat, wo es bzgl. Meldeauflage und Rayonverbot die Anwendung von Art. 6 EMRK abgelehnt hat; bei diesen Massnahmen stehe die Prävention im Vordergrund und nicht die nachträgliche Ahndung von Verstössen.³⁸

Ebenso verneint das Bundesgericht in casu einen pönalen Charakter: Hinsichtlich der Natur des Tatbestandes (2. Engel-Kriterium), weil die Sanktion nicht als Bestrafung für eine Beteiligung an gewalttätigem Verhalten ausgesprochen werde und keinen repressiven Charakter habe. Ziel sei gewalttätige Ausschreitungen zu verhindern, die Prävention stehe im Vordergrund. Hinsichtlich des Schweregrades der Sanktion (3. Engel-Kriterium) sei der Höchstbetrag von Fr. 30'000 *«insoweit zu relativieren, als dieser unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten [...] dann in Betracht kommt, wenn mehrere Veranstalter beteiligt sind»*. Letztlich hätte die Kostenabwälzung *«in der Regel nicht derart einschneidende Konsequenzen, dass aufgrund der Art und Schwere der Sanktion auf einen strafrechtlichen Charakter der Bestimmung [...] geschlossen werden könnte»*.³⁹

III. Bemerkungen zum Urteil

1. Allgemeines

Das Urteil des Bundesgerichts beinhaltet wichtige Konturierungen der Demonstrationsfreiheit: Gefestigt wird diese einerseits mit der Klarstellung, dass *Gewalttätigkeiten* eine Kundgebung dem Schutzbereich nicht entziehen, solange die meinungsbildende Komponente nicht völlig in den Hintergrund tritt.⁴⁰ Mit der *Anerkennung des «chilling effects»* durch eine Kostenaufgabe andererseits stärkt das Bundesgericht die Demonstrationsfreiheit im Hinblick auf mittelbare Eingriffe⁴¹ – jedenfalls im Grundsatz. Daneben wirft das Urteil auch Fragen auf und lässt praxisrelevante Probleme ungeklärt.

³³ BGE 143 I 147 E. 12.3 (161).

³⁴ Vgl. zur Kritik an der Vermischung von Störer- und Verursacherprinzip bereits HUSMANN (FN 5), 147 ff.; ferner RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bern 2014, § 9, Rz. 421; BGE 139 II 106 E. 3.1.1 ff (109 ff.).

³⁵ Zum Ganzen BGE 143 I 147 E. 12 (161).

³⁶ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101.

³⁷ Vgl. EGMR Urteil vom 8. Juni 1976, Engel c. Niederlande, Serie A Nr. 22, § 82; BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 7.2.2.

³⁸ Vgl. BGE 137 I 31 E. 4.3 f. (42); BGE 140 I 2 E. 6 (16 ff.).

³⁹ Vgl. zum Ganzen BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 7.

⁴⁰ In diesem Sinne bereits die Lehre (insb. ERASS, St. Galler Kommentar zu Art. 22 BV, Rz. 67 m.Hinw.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, 585; BSK BV-HERTIG, Art. 22 N 8 f.); s.a. EGMR, Schwabe c. Deutschland, Urteil vom 1. Dezember 2011, Nr. 8080/08 und 8577/08, § 103 f.

⁴¹ Auch hier folgte das Gericht im Wesentlichen dem aktuellen Grundrechtsverständnis der Lehre und Rechtsprechung; statt vieler: ERASS (FN 41), Art. 22 BV, Rz. 54; EGMR, Schwabe c. Deutschland, Urteil vom 1. Dezember 2011, Nr. 8080/08 und 8577/08, § 116 ff.

2. Veranstalter als Verursacher: Nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Im Hinblick auf die Haftung des Veranstalters (als sog. Zweckveranlasser) vollzieht das Bundesgericht im Grunde einen Paradigmenwechsel, ohne diesen dogmatisch zu begründen.⁴² Vorweg erstaunt, dass das Bundesgericht – anders als bei den Teilnehmern⁴³ – nicht darauf eingeht, dass Störer- und Verursacherbegriff eine je eigene Funktion wahrnehmen⁴⁴ und dass nicht jeder duldungspflichtige Störer zugleich ersatzpflichtiger Verursacher ist.⁴⁵ Gefordert wird für eine Ersatzpflicht eine unmittelbare und adäquate Kausalität⁴⁶ – und gerade diese dürfte angesichts des Haftungskriteriums des Verstosses gegen Bewilligungspflichten bzw. -auflagen regelmässig strittig sein.

Mit dem Hinweis, es halte lediglich an seiner Rechtsprechung fest (E. 5.2), macht es sich das Gericht bei genauer Betrachtung zu einfach: Im referenzierten Entscheid zum *Genfer Demonstrationsgesetz* ging es – anders als im PolG LU – weder um Polizeikosten⁴⁷ noch um die Einführung einer neuen Verantwortlichkeit: «[...] le but de la norme n'est pas d'instituer un nouveau chef de responsabilité [...]».⁴⁸ Die Problematik der Kausaldistanz – also das Unmittelbarkeitsprinzip – waren auch nicht Thema des zweiten referenzierten Entscheides (*Kostenverordnung Kanton Neuenburg*): Zu klären war lediglich, ob eine (nicht weiter strittige) Kausalabgabe im Rahmen von risikobehafteten Sportveranstaltungen die *Wirtschaftsfreiheit* tangiere, was verneint wurde, jedenfalls solange sie nicht prohibitiv hoch sei.⁴⁹

Ein differenzierteres Bild hätte eine Auseinandersetzung mit der Doktrin ergeben, die sowohl bei der Ausweitung des Störerbegriffs als auch der Haftung des Zweckveranlassers Zurückhaltung fordert. Nach HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN etwa wird der Kreis der Störer zu weit gezogen, «wenn jede Person, die es bewusst in Kauf nimmt, dass sich andere ihretwegen pflichtwidrig verhalten, dafür polizeirechtlich verantwortlich gemacht werden kann», als Beispiel werden explizit «die

Veranstalter von Demonstrationen oder Versammlungen» genannt.⁵⁰ Auch KERN postuliert in seiner Monographie im Bereich der Versammlungsfreiheit «der Ausweitung des Störerbegriffs auf den Zweckveranlasser grundsätzlich mit Kritik zu begegnen», es bestehe die Gefahr, dass polizeiliche Massnahmen in sehr weiter Kausaldistanz zur eigentlichen Schädigung begründbar werden.⁵¹ Die Doktrin erachtet eine Haftung des Veranlassers nur dann als gerechtfertigt, wenn die Störung oder Gefährdung im Sinne eines direkten Vorsatzes geradezu *angestrebt* wird.⁵²

Das PolG LU geht wesentlich über all diese Schranken hinaus, wenn es eine fehlende Bewilligung bzw. einen grobfahrlässigen Verstoss gegen Bewilligungsaufgaben genügen lässt. Derartige Ordnungswidrigkeiten mögen in Einzelfällen Ausschreitungen begünstigen; dass sie aber – wie das Gesetz suggeriert – die eigentliche *causa* für Gewalttätigkeiten sein sollen und *ex lege* die Haftung des Veranstalters begründen, ist mit dem abgaberechtlichen Unmittelbarkeitsprinzip kaum vereinbar. Personen, die beabsichtigen, verummmt zu randalieren, werden dies unabhängig davon tun, ob der Veranstalter auf ein Vermummungsverbot hinweist oder ob er dies versäumt.

3. Verfassungskonforme Auslegung und «chilling effect»

Soweit das Bundesgericht abschliessend über den «chilling effect» urteilt,⁵³ bejaht es im Grunde in einem ersten Schritt *abstrakt* die Möglichkeit einer *verfassungskonformen Auslegung*⁵⁴ und verneint sodann – ausgehend von dieser Auslegung – einen «chilling effect», da der Veranstalter es selbst in der Hand habe, eine Kostenpflicht zu verhindern.⁵⁵ Damit appliziert das Gericht die föderalismusfreundliche Methodik der verfassungskonformen Auslegung auf die grundrechtliche Sonderfigur des «chilling effects». Erstere bezweckt, eine kantonale Norm durch Aufzeigen einer erwünschten Auslegung

⁴² Kritischer noch Verwaltungsgericht Luzern, Urteil vom 7. Mai 2013, P 12 2, E. 5.b.

⁴³ Vgl. BGE 143 I 147 E. 12.3 (161).

⁴⁴ Ausführlich HUSMANN (FN 5), 147 ff.

⁴⁵ Pointiert: Urteil des Solothurner Verwaltungsgerichts vom 26. November 2011, SOG 2011, Nr. 26 E. 2b; s.a. WIEDERKEHR/RICHLI (FN 35), § 9, Rz. 423.

⁴⁶ Unmittelbarkeits- und Adäquanzprinzip; vgl. die Hinweise auf die Rspr. bei HUSMANN (FN 5), 147 f.

⁴⁷ Erfasst ist einzig eine Entschädigung von «personnes lésées des dommages directement liés à une manifestation», vgl. Loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu), RS/GE F 3 10.

⁴⁸ BGer Urteil vom 10. Juli 2013, 1C_225/2012 E. 4: «Cette dernière expression [gemeint ist der Haftungsbegriff] ne peut viser que la responsabilité ordinaire, aux conditions de l'art. 41 CO. Par ailleurs, il ressort du message des autorités en vue du vote que le but de la norme n'est pas d'instituer un nouveau chef de responsabilité, mais d'inciter l'État à une action récursoire dans les cas où celui-ci est intervenu pour indemniser les lésés».

⁴⁹ Zum Ganzen BGE 135 I 130 E. 4, insb. 4.3 (136 f.).

⁵⁰ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, § 38 Rz. 2625.

⁵¹ MARKUS KERN, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben, Diss. Freiburg, Zürich 2012 (AISUF 311), 483 f.

⁵² Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (FN 51), § 38 Rz. 2625; MAX IMBODEN/RÉNÉ A RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung Bd. II, 5. Aufl., Basel 1976, 997 f.; HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht: Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Bern 1993, 182, insb. FN 48; ADRIAN RÜESCH, Die Versammlungsfreiheit nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1983, 271; s.a. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 56 Rz. 32; LEUTERT (FN 17), 142; s.a. Urteil des Luzerner Verwaltungsgerichts vom 20. April 2006, V 05 254, LGVE 2006 II Nr. 1 E. 6b; zur Kritik an diesem subjektiven Element, statt vieler: KERN (FN 52), 483.

⁵³ Bzgl. Teilnehmer lässt es die Frage offen (BGE 143 I 147 E. 11 [160]), bzgl. Veranstalter schliesst es einen «chilling effect» im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung aus BGer, Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 9).

⁵⁴ Dazu BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 2: «Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht [...]».

⁵⁵ BGE 143 I 147 E. 5.3.5, 5.4 (157 f.).

in Kraft zu belassen (Grundsatz der Normerhaltung), was bei offenen Formulierungen eher gelingt.⁵⁶ Geradezu gegenteilig verhält es sich hinsichtlich des «chilling effects»: Hier werden besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlagen gestellt, eine Abschreckung kann gerade aus vagen gesetzlichen Regel resultieren, welche die Folgen einer Grundrechtsausübung schwer abschätzbar macht.⁵⁷ Dies wirft die Frage auf, ob die bundesgerichtliche Methodik der Problematik gerecht wird. Die *Möglichkeit* einer verfassungskonformen Auslegung mag zwar ein Faktor hinsichtlich eines Abschreckungs- und Einschüchterungseffektes sein, indem der Rahmen einer verfassungsmässigen Rechtsanwendung aufgezeigt wird. Sie ist aber kaum geeignet, die in der Vagheit und fehlenden Vorhersehbarkeit einer Norm liegende Abschreckung abzuwenden. Die Furcht einer grundrechtswidrigen Behandlung bezieht sich typischerweise nicht auf eine höchstrichterlich idealisierte, sondern auf die *berechtigterweise zu erwartende Gesetzesanwendung*.

Das Bundesgericht selbst hat in BGE 106 Ia 136 festgehalten, dass «die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die *Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung mit einzubeziehen*» sei.⁵⁸ Dabei sind nach Lehre und Rechtsprechung verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, insbesondere die Umstände der Normanwendung, die Tragweite des Grundrechtseingriffs und die Wirksamkeit des Rechtsschutzes.⁵⁹ Die Berücksichtigung dieser Grundsätze wäre gerade im Rahmen des gerügten «chilling effects» von besonderer Bedeutung gewesen. Doch hat das Bundesgericht solche *faktischen und kontextuellen Faktoren* gänzlich ausser Acht gelassen, was angesichts der Stossrichtung im Kanton Luzern überrascht:

- **Überschiessende Kriminalisierung:** Die Staatsanwaltschaft erhebt regelmässig Anklage wegen Teilnahme an unbewilligter Demonstration, auch wenn es sich «zweifelloso»⁶⁰ um eine spontane Demonstration handelt, die nicht bewilligungspflichtig ist.⁶¹ Nicht selten werden überdies bei unbewilligten Demonstrationen Personen mittels Fotobeweises fälschlicherweise als Teilnehmer identifiziert und mit Strafbefehlen beliefert, die nicht anwesend waren.
- **Punitives Klima:** Sowohl Medien als auch Politikpriesen die Kostenüberwälzung ausdrücklich als

Sanktionierung bei Ausschreitungen an.⁶² Vor diesem Hintergrund gerät ein Veranstalter unmittelbar – auch öffentlich und medial – in den Fokus, selbst wenn er sich korrekt verhalten hat.⁶³ Gleichzeitig stehen Behörden unter öffentlichem Druck, saftige «Denkzettel» zu verteilen.

- **Marginalisierung:** Die Stadt Luzern erlaubt politische Kundgebungen in der Innenstadt regelmässig nur nach Ladenschluss, «in menschenleeren Strassen und Gassen».⁶⁴ Das Bundesgericht räumte in einem Urteil zwar ein, «dass eine schematische Bewilligungspraxis, die Kundgebungen während den Ladenöffnungszeiten an Samstagen in der Altstadt Luzern von vornherein und ohne Einzelfallprüfung ausschliesst, gegen die Versammlungs- und Meinungsfreiheiten verstossen würde»,⁶⁵ entledigte sich aber der Kritik mit dem Hinweis, die Vorinstanz habe «den vorliegenden Einzelfall inhaltlich geprüft».⁶⁶
- **Fehlende Vorhersehbarkeit:** Demonstrationsbewilligungen enthalten regelmässig höchst unbestimmte, eher als Zielvorgabe definierte Auflagen. Dazu gehört, dass Veranstalter «einen eigenen, ausreichenden Ordnungsdienst zu organisieren haben, der einen geordneten Ablauf des Demonstrationszuges gewährleistet». Ob ein solcher Ordnungsdienst «ausreichend» ist, lässt sich im Voraus kaum abschätzen. Der Hinweis des Bundesgerichts, dass Bewilligungsaufgaben dem Rechtsweg zugänglich seien, hilft wenig: Abgesehen von drohenden Kosten würde aus zeitlichen Gründen damit regelmässig das gesamte Vorhaben gefährdet.
- **Mangelnde Unabhängigkeit der Verfügungsinstanz:** Es ist dieselbe Behörde (Luzerner Polizei), die einem Veranstalter einen Verstoß gegen Bewilligungspflichten vorwirft, ggf. gegen diesen einen Polizeieinsatz geführt hat, strafprozessuale Ermittlungshandlungen vornimmt und über ein nicht unerhebliches finanzielles Eigeninteresse verfügt, die auch über die abgaberechtliche Haftung des Veranstalters entscheidet (§ 32 und § 32a PolG LU). Diese Situation er-

⁵⁶ Vgl. nur BGE 143 I 147 E. 5.3.3 (157): «Aufgrund der offenen Formulierung lässt sich die Bestimmung [...] verfassungskonform auslegen»; s.a. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, (FN 53), § 8 Rz. 22.

⁵⁷ Vgl. MÜLLER/SCHERER (FN 41); s.a. BGE 143 I 147 E. 11 (159 f.).

⁵⁸ BGE 106 Ia 136, E. 3a (138), H.v.Verf.; bestätigt zahlreichen weiteren Urteilen, z.B. BGE 130 I 82 E. 2.1 (86).

⁵⁹ Statt vieler: BGE 130 I 82 E. 2.1 (86); TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, (FN 53), § 8 Rz. 23.

⁶⁰ So ausdrücklich Bezirksgericht Luzern, Urteil vom 26. Januar 2017, 2Q1 16 68 E. 2.4; ferner z.B. Bezirksgericht Luzern, Urteil vom 8. März 2014, 2Q1 11 14.

⁶¹ Möglich ist allenfalls eine Meldepflicht, wie sie etwa die Stadt Bern kennt (Art. 3 Kundgebungsreglement der Stadt Bern, SSSB 143.1); eine solche Pflicht besteht im Kanton Luzern allerdings nicht.

⁶² Vgl. z.B. «Härtere Strafen für Chaoten?», Neue Luzerner Zeitung, 4. Oktober 2014, 22; Verhandlungen des Kantonsrates Luzern, Sitzung vom 22. Juni 2015, 889.

⁶³ Vgl. z.B. NLZ, Zwischenfälle an der Demo: Was unternimmt die Stadt?, 7. Mai 2015, 19.

⁶⁴ So die Berichterstattung der NZZ online, Demonstration für «Bleiberecht», <https://www.nzz.ch/schweiz/luzern-demonstration-on-fuer-bleiberecht-1.17815170> (besucht im Januar 2018).

⁶⁵ BGer, Urteil vom 3. Dezember 2013, 1C_485/2013 E. 5.2.

⁶⁶ BGer, Urteil vom 3. Dezember 2013, 1C_485/2013 E. 5.2; das ist bedauerlich, zumal die verantwortliche Dienststelle nach dem erstinstanzlichen Urteil ausdrücklich verkündete: «Wir freuen uns, dass unsere Bewilligungspraxis bestätigt wird», die Stadt werde auch künftig an Samstagnachmittagen Kundgebungszüge durch die Altstadt erst ab 16 Uhr bewilligen», so NLZ, Bundesgericht stärkt Stadt den Rücken, 28.12.2013, 22; das Urteil wurde in der Lehre denn auch kritisch gewürdigt, vgl. JÖRG KÜNZLI/ANDREAS LIENHARD/MARKUS MÜLLER/PIERRE TSCHANNEN/AXEL TSCHENTSCHER/JUDITH WYTTENBACH, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, ZBJV 150 (2014), 815: «Ob mit einer derart allgemeinen Begründung nicht genau jener Schematismus, der zuvor vom Gericht gerügt wurde, inhaltlich als Rechtfertigung anerkannt wird, muss die Praxis zeigen.»

weckt nach hier vertretener Ansicht⁶⁷ den Anschein fehlender Unabhängigkeit bzw. von Befangenheit. In diesem Bereich wären wirkungsvolle, vertrauensbildende Mechanismen ohne Weiteres möglich gewesen (z.B. unabhängige Verfügungsinstanz, kostenloses Beschwerdeverfahren); indes wurde bewusst⁶⁸ darauf verzichtet.

Diese exemplarische Aufzählung erweckt Zweifel, ob Gesetzesunterworfenen ohne Weiteres mit einer verfassungsgetreuen Anwendung rechnen dürfen. Die *Umstände* der Normanwendung sind angesichts der aufgezeigten Praxis als kritisch zu bewerten; der *Rechtsschutz* erweist sich im Zusammenhang mit einer Grundrechtsvereitelung a priori als wirkungslos, mangelnde Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanz (auch im Einspracheverfahren) und drohende Verfahrenskosten können den Abschreckungseffekt zusätzlich verstärken. Zugleich droht nicht nur eine Einschränkung, sondern eine eigentliche Vereitelung hinsichtlich *zentralster politischer Grundrechte*.⁶⁹ Dies umso mehr, als der Gesetzestext vage ist und den rechtsanwendenden Behörden einen erheblichen Spielraum lässt, sodass insgesamt die Konsequenzen einer Meinungsäußerung für die Einzelnen schwer abschätzbar sind. Indem das Bundesgericht lediglich die abstrakte Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung prüfte, nicht aber die Wahrscheinlichkeit einer verfassungstreuen Normanwendung, blieben diese Aspekte unberücksichtigt.

4. Keine Prüfung der Eignung der Massnahme

Das Bundesgericht hat gänzlich darauf verzichtet, die Eignung der gesetzgeberischen Massnahme zu prüfen. Das erstaunt, zumal begründete Zweifel bestehen, ob das durch das Bundesgericht in Spiel gebrachte öffentliche Interesse des *Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit* mit einer drohenden Gebührenüberwälzung tatsächlich gestärkt wird. Zum Zeitpunkt des Urteils war das Gesetz über ein Jahr in Kraft und es bestanden Erfahrungswerte, die dem Bundesgericht bekannt waren. Die behauptete präventive Wirkung gegenüber ge-

waltausübenden Personen konnte im Kanton Luzern nicht festgestellt werden – im Gegenteil.⁷⁰ Wer bereit ist, Gewalt anzuwenden und damit erhebliche Strafen in Kauf nimmt, wird sich kaum durch zusätzliche Gebühren abschrecken lassen.⁷¹ Polizeilich heikle Demonstrationen wurden offenbar vermehrt klandestin und unkontrolliert organisiert.⁷² Möglicherweise hat das Gesetz die öffentliche Sicherheit und Ordnung damit eher beeinträchtigt als verbessert.

5. Demonstrationen ohne Bewilligung

Gemäss dem Gesetzestext soll für eine Haftung des Veranstalters genügen, dass er «nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt», ohne dass irgendwelche Exkulpationsmöglichkeiten vorgesehen wären (vgl. § 32b Abs. 3 PolG LU). Damit werden Veranstaltungen ohne Bewilligung in besonderem Masse von der Bestimmung getroffen, was im Urteil kaum berücksichtigt wurde. Zu unterscheiden ist dabei zwischen unbewilligten Demonstrationen im Allgemeinen und sog. Spontandemonstrationen:

5.1 Unbewilligte Demonstrationen

Grundsätzlich darf die Demonstrationsfreiheit durch eine Bewilligungspflicht eingeschränkt werden.⁷³ Fehlt eine Bewilligung, ist das für sich genommen kein Grund, eine Demonstration zu unterbinden, solange sicherheitspolizeiliche Interessen dies nicht erfordern.⁷⁴ Die Demonstration steht ohne Weiteres unter grundrechtlichem Schutz, wobei der Verstoss gegen die Bewilligungspflicht i.d.R. mit einer geringfügigen Busse

⁶⁷ Ausführlich: HUSMANN (FN 5), 147. Das Bundesgericht sieht dies derweil anders: BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 6.4; der Hinweis des Bundesgerichts auf den Rechtsmittelweg vermag die Bedenken nicht auszuräumen, zumal mit dieser Argumentation das Konzept des «chilling effects» ganz grundsätzlich obsolet würde.

⁶⁸ Entsprechende Anregungen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens fanden kein Gehör, vgl. Demokratische JuristInnen Luzern, Vernehmlassung zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei, 30. September 2014, 6 f.; Botschaft des Regierungsrates Luzern an den Kantonsrat, Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen: Entwurf Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei, 9. Dezember 2014, B 131.

⁶⁹ Tatsächlich findet bspw. die traditionelle Mai-Kundgebung just seit Inkrafttreten der Norm bis heute nicht mehr statt, da sich aufgrund drohender Kosten kein Gesuchsteller mehr finden lässt, vgl. SRF online, Veranstalter von Demos können in Luzern zur Kasse gebeten werden, 18. Januar 2017, einsehbar unter: <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/veranstalter-von-demos-koennen-in-luzern-zur-kasse-gebeten-werden> (besucht im Januar 2018).

⁷⁰ Vgl. dazu die Meldung zu Demonstrationen in der Polizeilichen Kriminalstatistik des Kantons Luzern, Jahresbericht 2016, 9, mit derjenigen der vorangehenden Jahre.

⁷¹ S.a. die Erkenntnisse aus der Kriminologie zur Wirksamkeit der Strafhärte: KARL-LUDWIG KUNZ/TOBIAS SINGELNSTEIN, Kriminologie: eine Grundlegung, Bern 2016, § 12 N 31 f.; § 20 N 49; HELMUT KURY, Zur (Nicht-)Wirkung von Sanktionen: Ergebnisse internationaler empirischer Untersuchungen, Soziale Probleme 24 (2013), 11 ff.

⁷² Vgl. z.B. NLZ online, Brennende Container und Demonstrationen in der Stadt Luzern, 25. Mai 2016, einsehbar unter: <http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentralschweiz/luzern/demo-Obergrundstrasse-in-der-Stadt-Luzern;art92,745153> (besucht im Januar 2018); NLZ online, So wüteten die Chaoten, 11. Dezember 2016, einsehbar unter: <http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentralschweiz/luzern/So-wueteten-die-Chaoten-in-Luzern;art92,914227> (besucht im Januar 2018).

⁷³ BGE 100 Ia 392 E. 2 f (396 ff.); vgl. z.B. Art. 14 Abs. 1 lit. k Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes der Stadt Luzern vom 28. Oktober 2010 (SR/SLu Nr. 1.1.1.1.1); ferner § 22 Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG LU), SRL 755.

⁷⁴ S.a. BGer Urteil vom 17. März 2009, 1C_140/2008, E. 8.3; ferner illustrativ und zusammenfassend EGMR, Urteil vom 4. Dezember 2014, April 2002, Navalnyy and Yashin c. Russland, Nr. 76204/11, § 63: «The Court reiterates that [...] an unlawful situation, such as the staging of a demonstration without prior authorisation, does not justify an infringement of freedom of assembly [...] In particular, where irregular demonstrators do not engage in acts of violence the Court has required that the public authorities show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance [...]».

sanktioniert wird. Mit der drohenden Überwälzung von Polizeikosten lastet nunmehr ein Sanktionsrisiko bis zu Fr. 30'000 über den Veranstaltern, selbst wenn sich diese (abgesehen von der fehlenden Bewilligung) nichts vorzuwerfen haben. Unbewilligte Demonstrationen werden so praktisch verunmöglicht, was in demokratiepolitischer und grundrechtlicher Hinsicht problematisch ist. So wurde im Rahmen der letzten OSZE-Selbstevaluation der Schweiz ausdrücklich empfohlen, «to not punish participants and organizers of such [unauthorized] demonstrations and to deal with potentially or actually violent protesters individually».⁷⁵

5.2 Spontandemonstrationen

Spontankundgebungen, die als unmittelbare Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse stattfinden, dürfen nach Lehre und Rechtsprechung keiner Bewilligungspflicht unterstellt werden, da sie andernfalls faktisch verunmöglicht würden.⁷⁶ Entsprechend hält das Urteil ausdrücklich fest, dass eine Kostenpflicht für Veranstalter von Spontandemonstrationen ausgeschlossen sei.⁷⁷ Das eigentliche Vorbringen der Beschwerdeführer blieb indes ungeprüft: Die Abgrenzung nämlich, wann eine Demonstration als «spontan» gelten kann, ist keineswegs im Vorhinein klar. So stellt die Luzerner Polizei die zeitliche Nähe zum Ereignis regelmässig in Frage und die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage gegen Veranstalter und Teilnehmer von spontanen Demonstrationen wegen fehlender Bewilligung. Das Gericht muss dann entscheiden, ob die Demonstrationen spontan genug waren.⁷⁸

Da mithin die Frage der Bewilligungspflicht und damit eine unmittelbare Kostenpflicht des Veranstalters erst *ex post* auf dem kosten- und zeitintensiven Rechtsweg überprüft werden kann und es zugleich die Polizei ist, welche über die Kostenaufgabe befindet, besteht bei minimaler Vorhersehbarkeit und einem grossen Behördenermessen ein erhebliches Kostenrisiko. Ein Abschreckungseffekt erscheint daher gerade in diesen Konstellationen naheliegend, was umso problematischer ist, als Spontankundgebungen in Zeiten schnellleibiger Politik erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

6. Pönaler Charakter

Die Argumentation, mit der das Bundesgericht es ablehnt, die Garantien und Rechte gemäss Art. 6 EMRK (insbesondere Unschuldsumsetzung, Beschuldigten-

rechte) zur Anwendung zu bringen, erstaunt: Die Natur des Tatbestandes («nature of the offence») wird vom Gericht selbst als «Sanktion»⁷⁹ umschrieben. Diese Ziele einerseits darauf ab, «Ausschreitungen verhindern zu können»; darin kommt prototypisch die gemäss Engel-Rechtsprechung vorausgesetzte abschreckend-präventive Funktion zum Ausdruck.⁸⁰ Andererseits knüpfe die Sanktion an eine «zumind. grobfahrlässige Verletzung von Bewilligungsaufgaben» an.⁸¹ Dies entspricht der vorausgesetzten repressiv-punitiven Funktion: Erhoben wird eine sanktionierende Gebühr für Leistungen, die im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung üblicherweise kostenlos erbracht werden⁸² und zu einem grossen Teil ohnehin anfallen würden. Die Gebührenüberwälzung geht also über einen Schadensausgleich hinaus, indem auf einen schuldhaften Rechtsbruch mit einer Sanktionierung⁸³ reagiert wird – das Wesensmerkmal des Strafrechts.⁸⁴ Anders als im Haftungsrecht zu erwarten wäre, genügt für eine Haftung nicht etwa einfache Fahrlässigkeit, vielmehr werden erhöhte Voraussetzungen an das Verschulden gestellt. Damit stellt die Haftungsnorm gar höhere Anforderungen an das Verschulden als die Strafnorm, auf deren Verstoß die Haftung fusst.⁸⁵ Im Resultat unterscheidet sich die Bestimmung damit strukturell nur unwesentlich Art. 292 StGB⁸⁶ (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen).

Bezüglich des Schweregrads der Sanktion hält das Gericht zutreffend fest, dass sich dieser nach der «abstrakten Strafdrohung» bestimmt.⁸⁷ Wider Erwarten stellt es sodann aber nicht auf die im Gesetz vorgeschriebenen Fr. 30'000 ab, sondern auf eine – notabene höchststrichlerlich geschaffene, sich in keiner Weise aus dem Gesetz erschliessende – Relativierung der Gebühr, wonach diese abstrakte Sanktionsdrohung nur in besonderen Konstellationen zur Anwendung gelange.⁸⁸ Ganz eindeutig scheint dem Bundesgericht die Lage nicht, wenn es an-

⁷⁹ Vgl. BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 7.3.2.

⁸⁰ BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 7.3.2; auch in der Parlamentsdebatte wurde die Norm mit deren «abschreckende[n] Wirkung» legitimiert, Verhandlungen des Kantonsrates, vgl. Verhandlungen des Kantonsrates Luzern, Sitzung vom 22. Juni 2015, 889; auch das Bundesgericht bejaht im Grundsatz einen «Abschreckungseffekt»: BGE 143 I 147 E. 11 (160).

⁸¹ BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 7.3.2.

⁸² Vgl. § 32a Abs. 2 2. Satz PolG LU; s.a. Kantonsgericht Luzern, Urteil vom 5. September 2016, 7H 15 265, E. 5.3.

⁸³ Eindeutig denn auch die öffentliche Qualifizierung, wo die Sanktionierung als «Strafe» gehandelt wurde, z.B. Neue Luzerner Zeitung, 4. Oktober 2014, 22; Neue Luzerner Zeitung, 2. Oktober 2014, 19.

⁸⁴ Vgl. dazu MARCEL ALEXANDER NIGGLI/STEFAN MAEDER, Was unterscheidet Haftpflichtrecht von Strafrecht?, in: Böhme et al. (Hrsg.), Ohne jegliche Haftung, Festschrift für Willi Fischer zum 65. Geburtstag, Zürich/Basel/Genf 2016, 379 ff., insb. 381 f.

⁸⁵ Hier genügt typischerweise Fahrlässigkeit; vgl. Art. 23 Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes der Stadt Luzern vom 28. Oktober 2010 (SR Nr. 1.1.1.1.1).

⁸⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

⁸⁷ Statt vieler CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München 2016, 480; s.a. EGMR, Urteil vom 8. Juni 1976, Engel c. Niederlande, Serie A Nr. 22, § 85: «what was initially at stake».

⁸⁸ BGer Urteil vom 18. Januar 2017, 1C_502/2015 E. 7.2.2.

⁷⁵ Vgl. Self-Evaluation OSCE Chairmanship, SKMR, 24. Oktober 2015, 91 f.; s.a. Self-Evaluation Swiss OSCE Chairmanship, NGO Feedback, Swiss NGO Working Group OSCE, 22. Juni 2014, S. 28 f.

⁷⁶ Vgl. ERASS (FN 41), Art. 22 BV, Rz. 67 m.Hinw.; BGE 143 I 147 E. 5.3.2 (155); BGer Urteil vom 17. März 2009, 1C_140/2008 E. 8.3; s.a. BGE 107 Ia 292 E. 3 (296 f.).

⁷⁷ BGE 143 I 147 E. 5.3.2 (155).

⁷⁸ Dies wird regelmässig bejaht, siehe nur Bezirksgericht Luzern, Urteil vom 26. Januar 2017, 2Q1 16 68 E. 2.4 (Demonstration nach Flüchtlingskatastrophe im Mittelmeer 2015); ferner z.B. Bezirksgericht Luzern, Urteil vom 8. März 2014, 2Q1 11 14 (Demonstration nach Annahme der Ausschaffungsinitiative).

fügt, dass – nur gerade – «in der Regel» kein Strafcharakter vorliege. Damit lässt es eine Hintertür offen, die den strafprozessualen Garantien im Einzelfall zum Durchbruch verhelfen könnte.⁸⁹

IV. Gesetzgebungsprojekte nach dem Urteil

Infolge des Leitentscheides des Bundesgerichts hat der Kanton Luzern abermals eine angepasste Vorlage in Kraft gesetzt.⁹⁰ Auch der Kanton Bern – wo seit 2016 eine vergleichbare Revision hängig ist – hat seinen Entwurf geändert.⁹¹ Mit den vorgenommenen Korrekturen solle den bundesgerichtlichen Bedenken Rechnung getragen werden:

- **Reduzierte Obergrenze:** Beide Gesetzesvorlagen sehen bezüglich Teilnehmern – der Kanton Bern auch bzgl. Veranstaltern – eine nunmehr reduzierte Gebührenobergrenze von Fr. 10'000 vor. Der ursprüngliche Höchstbetrag von Fr. 30'000 soll demgegenüber nur «in besonders schweren Fällen» zur Anwendung gelangen. Ob diese Lösung die Problematik eines «chilling effects» zu entschärfen vermag, darf angezweifelt werden. Zum einen dürfte auch der reduzierte Betrag für die grosse Mehrheit von Veranstaltungsteilnehmern eine empfindliche finanzielle Sanktion darstellen, die regelmässig weit über ein allfälliges kernstrafrechtliches Strafmass (bspw. wegen Landfriedensbruchs) hinausgeht. Zum andern erschliesst sich – ähnlich wie im Strafrecht – in keiner Weise aus dem Gesetzestext, welche Konstellation als schwerer Fall zu qualifizieren wäre.
- **«Schwerer Fall»:** Dass mit dem «schweren Fall» eine strafrechtliche Qualifikationsfigur Eingang ins Verwaltungsrecht findet, erscheint konfus, zumal das Abgaberecht mit einer gänzlich anderen Nomenklatur als das Strafrecht operiert. Ein derart sprunghafter Anstieg einer Gebühr in «schweren Fällen» ist weder vor dem Hintergrund des Kostendeckungsprinzips noch des Äquivalenzprinzips nachvollziehbar. Vielmehr verstärkt der gesetzgeberische Missgriff den Eindruck, dass es sich bei dieser Form der Kostenüberwälzung um verstecktes Strafrecht handelt. Untermuert wird dies mit Blick auf die Materialien, die als schweren Fall die gezielte Gewaltausübung gegen Personen nennen, namentlich wenn «dadurch erhebliche Verletzungen beabsichtigt oder in Kauf genommen werden, zum Beispiel durch Feuerwerkskörper oder

Laserpointer».⁹² Damit werden schuldstrafrechtliche Tatbestände ins Spiel gebracht, die *eo ipso* keinen gebührenrechtlichen Bezug aufweisen.

- **Verursacherprinzip:** Beide Gesetzesvorlagen lösen die Kostenaufgabe von einem pauschalierten Störerbegriff und folgen stattdessen dem Verursacherprinzip. Gemäss Vorlage im Kanton Bern soll sich die Kostenaufgabe auf die «an der Gewaltausübung beteiligte Person [...] nach Massgabe des individuellen Tatbeitrags und der individuellen Verantwortung für den Polizeieinsatz» bemessen.⁹³ Mit dieser auf das Minimum begrenzten Generalklausel wird den bundesgerichtlichen Vorgaben zum Abgaberecht vermutlich Genüge getan.⁹⁴ Ob die Bestimmung in ihrer Vagheit auch den grundrechtlichen Anforderungen genügt, ist zweifelhaft.⁹⁵ Zwar konkretisieren die Materialien übereinstimmend mit dem Gesetzestext, dass kostenpflichtig «nur [...] Personen werden, die selber Gewalt an Sachen oder Personen ausüben bzw. dazu aufrufen und dadurch eben zusätzliche Polizeikosten verursachen».⁹⁶ Sodann werden aber passive Teilnehmer doch erfasst, zumal eine teilnehmende Person offenbar nur dann nicht kostenpflichtig werden soll, wenn sie «sich auf behördliche Aufforderung hin entfernt» (E Art. 56 Abs. 2 PolG BE). Die Inpflichtnahme von nicht unmittelbar an Gewaltausübung beteiligten Personen erscheint mit Blick auf die Demonstrationsfreiheit problematisch: Die Erwartung, dass sich Teilnehmer aus der Kundgebung entfernen, kann in einem Wertungswiderspruch stehen zur Rechtsprechung, wonach der Grundrechtsschutz auch bei Gewalttätigkeiten grundsätzlich fortbesteht, solange die meinungsbildende Komponente nicht völlig in den Hintergrund tritt. Noch problematischer ist, dass der Gesetzestext offenlässt, wie passive Teilnehmer zu behandeln sind, wenn eine polizeiliche Abmahnung *unterbleibt* (was der Regelfall sein dürfte). Gemäss Materialien wird ein passiver Kundgebungsteilnehmer kostenpflichtig, wenn er sich «trotz Aufforderung nicht entfernt, [...] weil er durch seinen Verbleib konkludent signalisiert, dass er sich den Vorsatz der Teilnehmenden, welche Gewalt ausgeübt haben oder ausüben, zu eigen macht, und weil er damit direkt den zusätzlichen polizeilichen Aufwand verursacht».⁹⁷ Daraus muss richtigerweise geschlossen werden,

⁸⁹ Nicht selten dürften parallel oder nacheinander straf- und gebührenrechtliche Verfahren laufen, die unmittelbar zusammenhängen und durch dieselbe Behörde (Luzerner Polizei) behandelt werden. Nur schon vor diesem Hintergrund ist kaum vorstellbar, dass die strafrechtlichen Garantien auf das Strafverfahren i.e.S. beschränkt bleiben sollen.

⁹⁰ Vgl. § 32b PolG LU (Änderung vom 30. Oktober 2017, Inkrafttreten per 1. Februar 2018).

⁹¹ Vgl. RRB Nr. 746 vom 5. Juli 2017 sowie den dazugehörigen Vortrag, dort insb. 33 ff.

⁹² Vgl. Kantonsratsprotokoll Luzern, Sitzung vom 18. September 2017, 3; ähnlich RRB Nr. 746 vom 5. Juli 2017 bzw. der dazugehörige Vortrag, 35.

⁹³ RRB Nr. 746 vom 5. Juli 2017, E Art. 56 Abs. 2 PolG BE.

⁹⁴ Das Bundesgericht verlangt eine Kostenverlegung «[...] nach Massgabe des konkreten Tatbeitrags und damit entsprechend dem Grad der Verantwortung für die Störungssituation [...]», BGE 143 I 147 E. 12.3 (161); nach der Rechtsprechung können zudem verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) die Anforderungen an das abgaberechtliche Legalitätsprinzip herabsetzen, statt vieler: BGE 126 I 180 E. 2a.bb (183).

⁹⁵ Vgl. BGE 143 I 147, Regeste c: «Grundsätzliche Abschreckungswirkung einer vagen gesetzlichen Regelung [...]» sowie E. 12.4 (161).

⁹⁶ RRB Nr. 746 vom 5. Juli 2017 bzw. der dazugehörige Vortrag, 34.

⁹⁷ RRB Nr. 746 vom 5. Juli 2017 bzw. der dazugehörige Vortrag, 35; H.v.Verf.

dass eine zur Kenntnis genommene polizeiliche Aufforderung sowie ein anschliessender freiwilliger Verbleib in der gewalttätigen Demonstration zwingende Voraussetzungen für eine Haftung passiver Teilnehmer ist.⁹⁸ Ob das die rechtsanwendenden Behörden ebenso sehen, ist derweil unklar.

Der Gesetzeswortlaut im Kanton Luzern ist zwar nahezu deckungsgleich mit demjenigen in Bern. Indes hat es die Luzerner Politik gänzlich versäumt, in diesem grundrechtsrelevanten Bereich Klarheit zu schaffen. So verzichtete die Regierung auf eine (ergänzende) Botschaft oder andere öffentliche Ausführungen zur Novelle, während sämtliche relevanten Dokumente geheim sind (Kommissionsgeheimnis). Es verbleiben einzig die rudimentären und kontroversen Voten im Rat.

Ob diese Vorlagen ein weiteres Mal einer abstrakten Normenkontrolle unterzogen werden, ist offen. Angesichts der angesprochenen Probleme erscheint Zurückhaltung bei der Anwendung der Sanktionierung jedenfalls dringend geboten. Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Evaluation der Wirksamkeit hinsichtlich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit.

V. Ausblick

Das Verständnis für die Demonstrationsfreiheit mag in der Schweiz mit ihren ausgebauten, institutionalisierten Volksrechten gering sein. Doch gerade marginale Personengruppen (Jugendliche, Ausländer, etc.) kommen teilweise nicht in deren Genuss, zahlreiche Interessengruppen wollen sich ausserdem nicht in dieser formalisierten Weise Gehör verschaffen, sondern wählen andere Mittel des Appells. Demonstrationen sind auch ein Gradmesser für Befindlichkeiten an den Rändern des politischen und gesellschaftlichen Spektrums und als solche – gerade in politisch unsicheren Zeiten – von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Das mag mit ein Grund sein, weshalb sie zunehmend zu risikobehafteten, beschwerlichen und zuweilen geächteten Vorhaben werden. Aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht ist indes nicht nachvollziehbar, warum nicht Rahmenbedingungen angestrebt werden, die ohne weiteres mit dem Rechtsstaat verträglich sind. Im Umgang mit Gewalttätigkeiten kann auf die konsequente Anwendung der bekannten Instrumente zurückgegriffen werden, namentlich das Strafrecht und die Strafverfolgung auf der einen Seite und die polizeiliche Eingriffsverwaltung auf der anderen. Das setzt voraus, dass die entsprechenden Behörden angemessen dotiert sind und dass Massnahmen evaluiert und weiterentwickelt werden. Bei alledem darf nicht vergessen werden, dass die polizeiliche Grundversorgung eine staatliche Aufgabe ist und wie alle behördlichen Massnahmen zugunsten der Allgemeinheit grundsätzlich gebührenfrei aus allgemei-

nen Steuermitteln zu erbringen ist.⁹⁹ Dass die geringfügige Aufbesserung der Staatskasse die Einschränkung der Demonstrationsfreiheit langfristig aufwiegt, darf in Frage gestellt werden.

⁹⁸ S.a. BGE 143 I 147 E. 12.4

⁹⁹ Prägnant: Kantonsgericht Luzern, Urteil vom 5. September 2016, 7H 15 265, E. 5.3.