

Kostenabwälzung für Polizeieinsätze auf Veranstalter von Demos in Luzern aufgehoben

7. Mai 2013

Kanton Luzern

Verwaltungsgericht

Abteilung für die Prüfung von Erlassen

Präsident Müller, Verwaltungsrichter Korner, Eiholzer, Gsponer und Verwaltungsrichterin Bühlmann; Gerichtsschreiber Gander

Urteil vom 7. Mai 2013

In Sachen

1. Demokratische Juristinnen und Juristen Luzern, Verein mit Sitz in Luzern, Denkmalstrasse 2, 6000 Luzern 6,
2. Jungsozialisten Luzern, Verein mit Sitz in Luzern, Theaterstrasse 7, 6003 Luzern,
3. Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern, Verein mit Sitz in Luzern, Theaterstrasse 7, 6003 Luzern,
4. Grüne Partei des Kantons Luzern, Verein mit Sitz in Luzern, Brüggiigasse 9, 6000 Luzern 5,
5. Luzerner Gewerkschaftsbund, Verein mit Sitz in Luzern, Postfach 3246, 6002 Luzern,
6. X.
7. Y.

Antragsteller, alle vertreten durch Rechtsanwalt Peter Wioki, Anwaltsgemeinschaft, Denkmalstrasse 2, Postfach, 6000 Luzern 6,

gegen

Regierungsrat des Kantons Luzern, Antragsgegner, handelnd durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

betreffend

Erlassprüfung

Sachverhalt

A. Am 5. Juni 2012 revidierte der Regierungsrat des Kantons Luzern § 2 Abs. 1 lit. a und § 4 der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2002 (nachstehend: Polizeikostenverordnung; SRL Nr. 682).

§ 2 Abs. 1 lit. a der Polizeikostenverordnung hat neu folgenden Inhalt:

Die Gebühr ist das Entgelt für die besondere Inanspruchnahme der Polizei, wie Dienstleistungen zugunsten von Drittpersonen oder Organisationen sowie bei Veranstaltungen.

§ 4 der Polizeikostenverordnung lautet neu wie folgt:

Bei Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck stellt die Luzerner Polizei dem Veranstalter 100 Prozent der Kosten des Polizeieinsatzes gemäss § 5 in Rechnung. Der kommerzielle Zweck einer Veranstaltung zeigt sich insbesondere in der Rechtspersönlichkeit des Veranstalters, der Gewinnerorientierung der Veranstaltung, der Professionalisierung der Akteurinnen und Akteure, der Erhebung eines Eintrittsgeldes sowie in den Zahlungen an die Funktionärinnen und Funktionäre, welche deren Auslagenersatz übersteigen. (Abs. 1).

Bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck stellt die Luzerner Polizei im Einvernehmen mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzierte Kosten in Rechnung. Bei Kundgebungen wird auf die Rechnungsstellung verzichtet. Der ideelle Zweck einer Veranstaltung zeigt sich insbesondere in den darin verkörperten Elementen Brauchtum, Tradition, Kultur, Politik oder Breiten- und Behindertensport. (Abs. 2).

Spezielle Vereinbarungen mit privaten Veranstaltern sind mit Genehmigung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes möglich. (Abs. 3).

Bei Veranstaltungen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen verübt wird, können dem Veranstalter und den übrigen Verursachern je nach ihrem Störeranteil die vollen Kosten für Polizeieinsätze in Rechnung gestellt werden. Dabei beträgt der Anteil des Veranstalters in der Regel 40 Prozent der Kosten. Je nach getroffenen Vorkehrungen zur Verhinderung von Gewaltausübung und der Einhaltung der Bewilligungsaufgaben kann sein Anteil erhöht oder reduziert werden. Bei Erfüllung sämtlicher Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Gewaltausübung hat er keine Kosten zu tragen. (Abs. 4).

Die zitierten Verordnungsänderungen sind im Kantonsblatt Nr. 26 vom 30. Juni 2012 publiziert und vom Regierungsrat am 1. September 2012 in Kraft gesetzt worden (G 2012 128).

B. Mit einer gemeinsam eingereichten Eingabe vom 30. Juli 2012 haben die Vereine Demokratische Juristinnen und Juristen Luzern, Jungsozialisten Luzern, Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern, Grüne Partei des Kantons Luzern und Luzerner Gewerkschaftsbund sowie X und Y beim Verwaltungsgericht folgende Anträge gestellt:

1. Die Änderung der Verordnung über den Gebührenbezug der Polizei (SRL Nr. 682) vom 5. Juni 2012 sei aufzuheben.

2. Dem vorliegenden Antrag sei die aufschiebende Wirkung in dem Sinne zuzubilligen, als dem Regierungsrat auf den 1. September 2012 beschlossene Inkraftsetzung bis zum rechtskräftigen

Abschluss des vorliegenden Verfahrens keine Wirkung entfalten kann.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates. Eventualiter, d.h. im Falle einer Abweisung des Antrags sei auf eine Kostenauflage zu verzichten.

In der Vernehmlassung vom 7. November 2012 beantragt das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) namens des Regierungsrates die Abweisung des Gesuches um Prüfung des Erlasses.

In einem zweiten Schriftenwechsel halten die Antragsteller und der Regierungsrat an ihren Standpunkten fest und erneuern ihre Anträge, deren Begründungen, soweit erforderlich, den Erwägungen zu entnehmen sind.

C. Mit Verfügung vom 22. August 2012 hat der prozessleitende Richter das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Erwägungen

1. a) Nach § 188 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) unterliegen (u.a.) Verordnungen des Regierungsrates auf Antrag der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht. Dabei prüft das Gericht, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Als Erlasse gelten Rechtssätze, das heisst Anordnungen genereller und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Zahl von Adressaten gelten und eine unbestimmte Zahl von Tatbeständen regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder eine bestimmte Person. Inhaltlich begründet der Rechtssatz Rechte und Pflichten der Privaten oder regelt Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren. Weitere Voraussetzung, dass ein Rechtssatz vorliegt, ist die Verbindlichkeit der Anordnungen. Nicht rechtsverbindliche Anordnungen oder blosse Weisungen gelten nicht als Rechtssätze und bilden daher auch keine Anfechtungsgegenstände für Prüfungsanträge (LGVE 1992 II Nr. 50).

§ 2 Abs. 1 llt. a der Polizeikostenverordnung definiert den Umfang von Gebühren, die als Entgelt für die besondere Inanspruchnahme der Polizei für Dienstleistungen zugunsten von Drittpersonen oder Organisationen sowie für die Inanspruchnahme der Polizei bei Veranstaltungen anfallen können. § 4 der Polizeikostenverordnung handelt ferner vom Kostenersatz für die Polizeieinsätze bei Veranstaltungen. Damit wird deutlich, dass die §§ 2 und 4 der Polizeikostenverordnung eine Materie betreffen, die dem Verwaltungsrecht zuzuordnen ist. Als Verordnungsrecht können sie nach dem Gesagten Gegenstand eines Normenprüfungsverfahrens im Sinn von §§ 188 ff. VRG sein.

b) Gegen die revdierten §§ 2 und 4 der Polizeikostenverordnung haben die im Rubrum erwähnten fünf Vereine (Antragsteller 1 bis 5) sowie X und Y (Antragsteller 6 und 7) gemeinsam den zitierten Normenprüfungsantrag stellen lassen.

Vorab ist zu prüfen, ob den Vereinen die Antragsbefugnis zukommt. Nach § 189 lit. a VRG kann den Prüfungsantrag jedermann stellen, dessen schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden können. Das kantonale Recht darf die Legitimation nicht enger fassen als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht gilt (Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.6.2005; [BGG; SR 173.110]). § 189 lit. a VRG muss daher so ausgelegt werden, dass die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie nach Art. 89 BGG gewährleistet ist (BG-Urteil

2C_856/20011 vom 18.1.2012, E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 137 I 298 E. 4.1). Aus Ziel- und Zwecksetzung der selbständigen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle heraus sind an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses keine übertrieben hohen Anforderungen zu stellen. Es muss als ausreichend gelten, dass der Eintritt einer Benachteiligung in nicht allzu ferner Zukunft zu erwarten ist. Das dürfte immer dann der Fall sein, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit besteht, dass die antragstellende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BG-Urteil 2C_856/2011 vom 18.1.2012, E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 135 II 243 E. 1.2 und 133 I 206 E. 2.1).

Gegenstand der strittigen Ordnungsbestimmungen sind Gebühren, die unter besonderen Umständen von Veranstaltern von politischen Manifestationen zu entrichten sind. Die im Rubrum aufgeführten fünf Gruppierungen pflegen zuweilen als Veranstalter von Manifestationen aufzutreten. Deswegen ist deren virtuelle Betroffenheit im Sinn der dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausgewiesen und deren Antragsbefugnis zu bejahen. Bei dieser Ausgangslage kann offen bleiben, ob Entsprechendes für die beiden weiteren Antragsteller, X und Y, ebenfalls zutrifft.

c) Der Prüfungsantrag kann innert einer Frist von 30 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses gestellt werden (§ 190 VRG). Die Veröffentlichung der geänderten §§ 2 und 4 der Polizeikostenverordnung erfolgte im Kantonsblatt Nr. 26 vom 30. Juni 2012. Der Normenprüfungsantrag ist am 30. Juli 2012 und damit innerhalb der 30-tägigen Frist der Post übergeben worden. Damit ist die Frist gewahrt. Da die weiteren Voraussetzungen für einen Sachentscheid zu keinen Bemerkungen Anlass geben, steht dem Normenprüfungsantrag nichts entgegen.

2. a) Die Polizeikostenverordnung ist lediglich mit Bezug auf die §§ 2 und 4 einer Teilrevision unterzogen worden. Insoweit und insofern als die Antragsteller im vorliegenden Verfahren ausdrücklich oder sinngemäss eine weitergehende Überprüfung der Verordnung veranlassen möchten, gehen solche Ansinnen über den zulässigen Normprüfungsgegenstand hinaus. Für andere als die revidierten Normen der Polizeikostenverordnung ist die gesetzliche Frist für die Erlassprüfung gemäss § 190 VRG längst abgelaufen, sodass auf solche Begehren von vornherein nicht einzutreten ist.

Entsprechendes gilt für § 4 Abs. 3 der Polizeikostenverordnung, denn diese Bestimmung, die Vereinbarungen über Polizeikosten mit privaten Veranstaltern zum Gegenstand hat, fand sich bereits in § 4 lit. c der Polizeikostenverordnung (in der bis 31.8.2012 gültig gewesenen Fassung) und ist dem Gehalt nach nicht geändert worden.

Nicht weiter zu prüfen sind ferner die §§ 2 und 4 der Polizeikostenverordnung in Bezug auf die Gebührenbelastung von juristischen und natürlichen Personen, die Veranstaltungen mit einem kommerziellen Zweck organisieren, denn die anwaltlich vertretenen politischen Gruppierungen (Antragsteller 1 bis 5) sowie die beiden natürlichen Personen (Antragsteller 6 und 7) machen nicht geltend, mit Bezug auf kommerzielle Veranstaltungen virtuell betroffen zu sein. Hinzu kommt, dass es sich bei den Antragstellerinnen 1 bis 4 um politische Parteien im Kanton Luzern handelt, die sich als Vereine im Sinn von Art. 60 Abs. 1 ZGB politischen und nicht wirtschaftlichen Aufgaben widmen und auch nicht im Handelsregister eingetragen sind. Wenn auch einzuräumen ist, dass der Luzerner Gewerkschaftsbund mitunter wirtschaftliche Interessen verfolgt, muss mit Blick auf dessen allfällige Betroffenheit beachtet werden, dass der Gewerkschaftsbund wohl schon aufgrund seiner gewerkschaftspolitischen Zielsetzung soweit ersichtlich bisher weder Veranstaltungen mit einem kommerziellen Zweck organisierte noch solche Veranstaltungen in absehbarer Zukunft in Aussicht stehen. Anhaltspunkte dafür, dass

die beiden antragstellenden natürlichen Personen Veranstaltungen mit einem kommerziellen Zweck planen, sind nicht ersichtlich und werden auch nicht geltend gemacht. Nach alledem ist nicht zu erkennen, inwiefern die Antragsteller mit Bezug auf § 4 Abs. 1 und 2 der Polizeikostenverordnung zur abstrakten Normenkontrolle legitimiert wären. Hinzu kommt im Übrigen, dass sich die Antragsteller nicht ausdrücklich mit § 4 Abs. 1 und 2 der Polizeikostenverordnung auseinander setzen, sodass gerichtliche Erwägungen dazu von vornherein entfallen müssten.

Anzumerken ist, dass die Gebühr nach Massgabe von § 2 Abs. 1 lit. a der Polizeikostenverordnung Entgelt ist für die besondere Inanspruchnahme der Polizei. Es handelt sich dabei um Entgelt für Dienstleistungen zugunsten von Drittpersonen oder Organisationen sowie um Entgelt bei Veranstaltungen. Angaben darüber, inwiefern die Antragsteller mit Bezug auf den Gehalt von § 2 Abs. 1 lit. a der Polizeikostenverordnung virtuell betroffen wären, fehlen. Eine solche Betroffenheit ist sodann auch nicht aus den Akten ersichtlich. Damit erübrigen sich im vorliegenden Normenprüfungsverfahren grundsätzliche Erwägungen zur Legaldefinition von § 2 Abs. 1 lit. a der Polizeikostenverordnung.

b) Nach diesen Abgrenzungen ist vorliegend zu prüfen, ob der vom Regierungsrat am 5. Juni 2012 revidierte § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung im Einklang mit übergeordnetem Recht steht. Mit dieser Bestimmung sollen den Akteuren selbst bei nicht kommerziellen Veranstaltungen unter bestimmten Umständen als Abgeltung für Polizeieinsätze Gebühren auferlegt werden können; dann nämlich, wenn Gewalt an Personen oder Sachen verübt wird. Zum Kreis möglicher Akteure, die mit Gebühren belastet werden können, nennt § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung insbesondere den Veranstalter. Genau dagegen wenden sich die Antragsteller mit ihrem Normenprüfungsbegehren zur Hauptsache. Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend, auf den revidierten § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung abgestützte Abgaben verletzen das im Abgaberecht zu beachtende Legalitätsprinzip. Ferner stünden solche Gebühren im Widerspruch zur Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit.

3. Wie schon dem Titel der mit Bezug auf die Teilrevision angefochtenen Verordnung zu entnehmen ist, betrifft sie Abgaben für (besondere) Leistungen der Luzerner Polizeikräfte. Näheres dazu findet sich in § 2 der Polizeikostenverordnung. Danach geht es um Gebühren als "Entgelt für die Inanspruchnahme der Polizei". Dem Gehalt nach Entsprechendes lässt sich der Sachüberschrift von § 4 der Polizeikostenverordnung entnehmen, wo - präzisierend - von Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen die Rede ist. Gebühren sind eine besondere Art von öffentlichen Abgaben. Deren Erhebung setzt grundsätzlich eine Grundlage im Gesetz im formellen Sinn voraus. Es ist deshalb zunächst zu prüfen, ob die in § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung verankerten Gebühren auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage abgestützt sind.

a) Das in Art. 127 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip gilt sowohl im Steuers als auch im Kausalabgaberecht (Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBI 2003, S. 505 ff, insbes. S. 514). Dies ergibt sich aus der früheren Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht, die im Rahmen der Verfassungsrevision nachgeführt wurde (BGE 132 II 374). Das Legalitätsprinzip verwirklicht einerseits die Idee der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit und dient andererseits der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns (Vallender/Wiederkehr, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur BV, 2. Aufl., Zürich 2008, Rz. 4 zu Art. 127). Mit Blick auf Art. 127 Abs. 1 BV ist davon auszugehen, dass sämtliche Arten von Abgaben einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen, welche die Abgabe zumindest in den Grundzügen umschreibt. Für Steuern gilt ohne Ausnahmen, dass ihre wesentlichen Elemente durch ein Gesetz im formellen Sinn festzulegen

sind. Wie erwähnt, ist das Gesetzmässigkeitsprinzip auch bei Kausalabgaben von Bedeutung. Allerdings hat die Rechtsprechung die Vorgaben hinsichtlich der Abgabebemessung bei bestimmten Arten von Kausalabgaben gelockert. Dies gilt insbesondere für Kausalabgaben, bei denen das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien begrenzt wird und daher nicht allein der Gesetzesvorbehalt die im Legalitätsprinzip verankerten Schutzfunktionen erfüllt. Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Nach der Praxis des Bundesgerichts darf das Legalitätsprinzip sodann weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2).

b) Im vorliegenden Zusammenhang bilden Kausalabgaben Prüfungsgegenstand. Im Gegensatz zu Steuern sind Kausalabgaben Geldleistungen, welche Private kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben. Die Lehre unterscheidet drei Kategorien von Kausalabgaben: Die Gebühren, die Vorzugslasten und die Ersatzabgaben (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 2624 ff.; Wyss, Kausalabgaben, S. 11). Der angefochtene § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung handelt von Gebühren für die Inanspruchnahme von Amtshandlungen durch Polizeikräfte. Polizeieinsätze im Rahmen von Veranstaltungen sind den Amtshandlungen zuzuordnen (einlässlich dazu: Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, Bern 1993, S. 51 ff.; ferner: Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Zürich 2005, S. 108; Hungerbühler, a.a.O., S. 509). Die dafür zu entrichtende Abgabe ist sodann der Kategorie "Verwaltungsgebühr" zuzurechnen. Unerheblich für deren Charakterisierung ist, ob die Leistung, für die eine Verwaltungsgebühr zu entgelten ist, vom Abgabepflichtigen nachgesucht oder staatlicherseits aufgezwungen wird. Ebenfalls nicht bedeutend für den Gebührencharakter ist, ob die Leistung des Gemeinwesens dem Abgabepflichtigen einen Vorteil bringt oder nicht, sofern die zu entgeltende Leistung im öffentlichen Interesse erfolgt (Hungerbühler, a.a.O., S. 509; Wyss, a.a.O., S. 11).

c) Obwohl das Legalitätsprinzip im öffentlichen Abgaberecht aufgrund von Art. 127 Abs. 1 BV besondere Bedeutung zukommt, ist deswegen nicht ausgeschlossen, dass das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde delegiert. Diesfalls hat das Gesetz aber mindestens die folgenden Aspekte hinreichend präzise zu umschreiben: 1. den Kreis der Abgabepflichtigen; 2. den Gegenstand der Abgabe, d.h. den gebührenpflichtigen Tatbestand; 3. die absolute Höhe der Abgabe, wenigstens aber die Bemessungsgrundlagen, 4. allfällige Ausnahmen von der Abgabepflicht, soweit solche bestehen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, Rz. 3 zu § 59, S. 550). Damit bleiben der Delegation i. d. R. im Wesentlichen die Modalitäten des Bezugs, das Verfahren und die Behördenorganisation zugänglich. Wie bereits ausgeführt, hat die Praxis die im Legalitätsprinzip verankerten Vorgaben hinsichtlich der Abgabebemessung aber bei gewissen Arten von Kausalabgaben abgeschwächt. Zu beachten sind bei diesen aber immerhin das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip.

Nach dem Kostendeckungsprinzip dürfen für den betreffenden Verwaltungszweig die Gesamteingänge den Gesamtaufwand nicht oder nur geringfügig überschreiten (BGE 126 I 188 E. 3a/aa; Hungerbühler, a.a.O., S. 505 ff., 520 ff.). Dieses Prinzip schliesst eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung bei der Abgabebemessung nicht aus (BGE 126 I 188 E. 3a/aa). Sodann verlangt das Äquivalenzprinzip im Sinn einer Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, dass die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 132 II 55 E. 4.1; BG-Urteil 1P.645/2004 vom 1.6.2005, E. 3.4; Hungerbühler, a.a.O., S. 522 ff.).

d) Die Polizeikostenverordnung verweist im Ingress auf § 32 PolG, also auf jene Bestimmung im PolG, die dem Regierungsrat in Abs. 3 die Kompetenz einräumt, die Gebühren als Entgelte für besondere Polizeieinsätze auf der Stufe der Verordnung zu regeln (vgl. Botschaft B 90 zum Entwurf eines Gesetzes über die Kantonspolizei vom 20.6.1997, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1997, S. 876 ff, insbes. S. 892). § 32 PolG wiederum steht unter dem VII. Zwischentitel "Gebühren" und spricht von "Gebühren gemäss den Bestimmungen des Gebührengesetzes vom 14. September 1993". Das Gebührengesetz (GebG) wiederum definiert die in der Luzerner Rechtsordnung verankerten unterschiedlichen Arten von Gebühren in den §§ 3 ff.

Im vorliegenden Prüfungsverfahren geht es den Parteien gerade um "Polizeieinsätze"; darauf ist die Polizeikostenverordnung zugeschnitten (dazu: § 1 Abs. 1 der Polizeikostenverordnung). Gegenstand der im vorliegenden Verfahren interessierenden Verwaltungsgebühr ist mithin das Entgelt für bestimmtes polizeiliches Handeln. Letzteres ist auf der Stufe des Gesetzes im formellen Sinne in den §§ 9 ff. des PolG geregelt (dazu einlässlich: Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, insbes. S. 209 ff.; Reinhard, a.a.O., S. 51 ff.). Dass mit polizeilichem Handeln rechtmässiges polizeiliches Handeln gemeint ist, bedarf keiner Erörterung.

Der Gegenstand der Gebühr kann nach dem Gesagten der Rechtsordnung entnommen werden. So bezeichnet der Verordnungsgeber in § 4 Abs.4 der Polizeikostenverordnung ausdrücklich "Polizeieinsätze" als gebührenauslösend und zugleich als eine besondere Wirkungsweise der (rechtmässigen) polizeilichen Aufgabenerfüllung. Was darunter zu verstehen ist, ergibt sich aus §§ 5 ff. PolG. Gemäss diesen Bestimmungen hat die Polizei ihre Aufgaben unter Beachtung des Gesetzmässigkeitsprinzips und der Verhältnismässigkeit zu erfüllen (§ 5 Abs. 1 PolG; dazu: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2462 ff.).

4. Was die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen betrifft, ist auf § 32 Abs. 2 PolG hinzuweisen. Danach kann die Luzerner Polizei gegebenenfalls bei Grossveranstaltungen Gebühren von "Veranstalterinnen und Veranstaltern" erheben (lit. a). Sodann kann sie auch Gebühren von Verursacherinnen und Verursachern erheben, und zwar für ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, namentlich wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder, - was im vorliegenden Kontext weniger interessiert -, wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen (lit. b).

Dieser auf der Stufe des Gesetzes im formellen Sinn abgesteckte Kreis der Abgabepflichtigen wird in § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung nicht in identischer Weise übernommen, sondern, wie zu zeigen sein wird, weiter gezogen als dies die erwähnte Rechtsgrundlage gemäss Polizeigesetz hergibt. **Nach der Vorgabe von § 32 Abs. 2 lit. b PolG können ausserordentliche Aufwendungen nämlich einzig den "Verursachern" auferlegt werden.** § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung nennt jedoch als Kreis möglicher Gebührenpflichtiger "Veranstalter und "übrige Verursacher". Konstellationen, in denen Veranstalter nicht als Verursacher gelten können, blendet der Verordnungsgeber aus. **Da der Veranstalter allerdings nicht in jedem Fall als gebührenpflichtiger Verursacher ins Recht gefasst werden kann, fehlt es diesbezüglich an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage.** Sache des Gesetzgebers ist es, die Begriffe "Veranstalter" und "Verursacher" auf der Stufe des Gesetzes im formellen Sinn zu verankern, so dass diese bei Bedarf auf der Stufe Verordnung gegebenenfalls verwendet werden können.

5. Nach der Polizeikostenverordnung sollen die "Veranstalter" und die "übrigen Verursacher" je nach ihrem Störeranteil Gebühren entrichten. Mit dieser Formulierung in § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung kommt zum Ausdruck, dass sich der Verordnungsgeber hinsichtlich

des Kreises der Abgabepflichtigen vom Störerprinzip hat leiten lassen. Indes spricht sich die Polizeikostenverordnung über dieses Prinzip nicht näher aus, bzw. regelt es nicht. Das JSD weist freilich daraufhin, dass das Störerprinzip im

vorliegenden Zusammenhang - konkret im Kontext des Polizeirechts - als bekanntes Prinzip der Verwaltungsrechtswissenschaft vorausgesetzt ist.

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, kommt der Ordnungsgeber dem vom Legalitätsprinzip verlangten Anspruch auf Rechtssicherheit nicht nach. Denn das in der Verwaltungsrechtswissenschaft differenziert diskutierte Störerprinzip verweist auf den Kreis der Abgabepflichtigen, ohne diesen mit Bezug auf den vorliegenden Sachzusammenhang ausreichend präzise einzugrenzen.

a) Aus dem Grundsatz, dass polizeiliche Massnahmen nicht weiter gehen dürfen, als es der polizeiliche Zweck erfordert (Verhältnismässigkeit) ergibt sich, dass die polizeiliche Massnahme sich nur gegen den Störer, nicht gegen den bloss mittelbaren Verursacher des polizeiwidrigen Zustandes richten dürfen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2488). Lehre und Praxis haben das "Störerprinzip" dem Grundsatz nach wiederholt bestätigt. Ferner war man bestrebt, dessen Gehalt, der sich unter verschiedenen Aspekten nicht leicht erschliesst, näher zu umschreiben bzw. etwas einzugrenzen (zur Dogmengeschichte: Möckli/Töndury, Vom Störerprinzip - und zurück?, in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 25 ff.), sodass der Begriff heute im Wesentlichen drei Ausprägungen kennt: Zu nennen ist als Erster der Verhaltensstörer. Er stört oder gefährdet durch sein eigenes Verhalten (oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgte Verhalten Dritter) unmittelbar die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2490). Zu erwähnen ist sodann der Zustandsstörer. Zustandsstörer ist, wer die Herrschaft über eine Sache hat, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2492). Der Zustandsstörer interessiert im vorliegenden Sachzusammenhang nicht. Veranstalter im interessierenden Sachzusammenhang treten - wenn überhaupt - nicht als Zustandsstörer auf.

Von besonderem Interesse ist hingegen der Zweckveranlasser. Als Zweckveranlasser gilt, wer durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2497 ff.). Der Zweckveranlasser kann nicht bloss handelnd zum Störer werden, sondern unter Umständen selbst durch blosses Unterlassen von Handlungen, sofern ihn eine Rechtspflicht zum Handeln zwingt. Eine entsprechende Rechtspflicht kann sich aus der Rechtsordnung ergeben oder auf einer Verfügung beruhen. Zu denken ist etwa an eine rechtskräftige Auflage, die mit einer Bewilligung für eine Veranstaltung - so etwa eine Demonstrationsbewilligung - verknüpft ist, und zwar dergestalt, dass eine Nebenbestimmung den Veranstalter in einem konkreten Fall zu einem Tun oder Unterlassen verpflichtet. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass ein Veranstalter unter Umständen als "Zweckveranlasser" ins Visier der Behörde gerät, mit der Folge, dass dieser als "Störer" dem Kreis möglicher Gebührenpflichtiger zugerechnet wird.

b) Bei alledem ist nicht zu übersehen, dass die Umschreibung des Zweckveranlassers als Störer im Schrifttum umstritten ist (so: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2502). Mit gewichtigen Gründen wird in der Lehre etwa gegen die Behandlung des Zweckveranlassers als Störer eingewendet, mit dem Zweckveranlasser werde der Kreis von Verantwortlichen bzw. Störer zu weit gezogen, was zu Härten führe. Mohler schlägt mit Bezug auf den Zweckveranlasser eine Eingrenzung vor und lässt nur diejenigen als Zweckveranlasser gelten, für den - auf Grund eigenen Setzens von Gegebenheiten und Zuständen - eine durch andere bewirkte Gefahr oder Störung voraussehbar war und der die rechtliche und taktische

Möglichkeit zu deren Vermeidung oder Beseitigung hat. Überdies verlangt er, dass der polizeiwidrige Zustand nicht in einem ordentlichen Bewilligungs- bzw. Entzugsverfahren durch die zuständige Behörde hätte vermieden oder behoben werden können (Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 719, S. 235).

Mit Blick auf das Bemühen der Lehre, dem Störerprinzip mit Bezug auf den Zweckveranlasser Grenzen zu setzen und der damit einhergehenden Kontroverse um die Tragweite des Störerbegriffs, muss der Gesetzgeber, will er sich des Störerprinzips bedienen, die Reichweite der Verantwortlichkeit selber bestimmen. ***Inbesondere erscheint es unabdingbar, dass der Gesetzgeber für die Gebührenpflicht eines Zweckveranlassers klare Grenzen setzt. Die in der Lehre geführte Kontroverse über die Grenzen der Verantwortlichkeit als Zweckveranlasser schliesst es aus, die Verwaltungsrechtswissenschaft allein als genügend sichere Grundlage der Rechtsanwendung heranzuziehen***; vielmehr obliegt angesichts des heutigen Diskussionsstandes dem Gesetzgeber, für Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu sorgen. ***An dieser Stelle ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass gerade im Anwendungsbereich der Versammlungsfreiheit der Ausweitung des Störerbegriffs auf den Zweckveranlasser mit Kritik begegnet wird*** (vgl. zum Ganzen: Kern, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben, Zürich 2012, S. 482 ff.; Leutert, a.a.O., S. 121, Gander, Sicherheit und Demonstration - Grenzen eines Grundrechts, in: Sicherheit und Recht 2008, S. 67 ff, insbes. S. 76). So wird bezüglich der Figur des Zweckveranlassers etwa kritisiert, das Abstellen auf das Veranlassen oder bewusste Inkaufnehmen von Störungen berge ein subjektives Element in sich, das mit der objektiven Struktur des Störerprinzips unvereinbar sei. Beispielsweise bestehe die Gefahr, dass mit dem Begriff des Zweckveranlassers auch polizeiliche Massnahmen in sehr weiter Kausaldistanz zur eigentlichen Schädigung begründbar werden könnten. Hinzu komme, dass das Ausmass des Störungspotentials auch von den Einstellungen und Sensibilitäten potentieller Gegendemonstranten abhängen. Die Anwendung der Figur des Zweckveranlassers bringe es mit sich, dass sich die friedliche Kundgebung diese Zustände seitens der Gegendemonstranten anrechnen lassen müsse. Wegen des Abweichens vom Grundsatz der Unmittelbarkeit berge die Zweckveranlassung die Gefahr, den Kreis möglicher Störer über Gebühr auszuweiten.

In Anbetracht dieser erheblichen und berechtigten Bedenken gegenüber einer uneingeschränkten Ausweitung des Kreises möglicher Störer ***ist es mit Blick auf den im Abgaberecht besonders streng gehandhabten Grundsatz der Gesetzmässigkeit unumgänglich, dass der Gesetzgeber den Störerbegriff im vorliegenden Kontext hinsichtlich einer praxistauglichen Lösung in sachgerechter Weise eingrenzt.***

Die Bestimmung von § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung trägt diesem Anspruch nach klarer Abgrenzung mit Bezug auf den Kreis der Gebührenpflichtigen nicht in gebührendem Mass Rechnung.

6. Die Antragsteller machen weiter geltend, die Vorlage verletze grundrechtliche Garantien. Die Versammlungsfreiheit zähle zu den Grundrechten der freien Kommunikation, welche in den Art. 16 - 18 sowie 20 - 23 BV verankert seien. Die Änderung der Polizeikostenverordnung zeitige abschreckende Wirkungen. § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung führe zu einer schwerwiegenden Grundrechtsverletzung. Die schwer vorhersehbare und u.a. vom wertenden Behördenermessen abhängende Gebührenpflicht könne bei den Veranstaltern von Demonstrationen zu erheblichen Mehrkosten führen. Der daraus resultierende Abschreckungseffekt ("chilling effect") sei geeignet, Versammlungen zu verhindern oder deren Durchführung einzuschränken.

a) Die Regelung von § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung geht allgemein von

Veranstaltungen aus, die unter Umständen Verwaltungsgebühren zur Folge haben können. Dass damit auch politische Manifestationen, insbesondere Demonstrationen auf öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Verkehrsträgern und Plätzen, gemeint sind, liegt auf der Hand. Fraglich ist, ob Organisatoren derartiger - an sich grundrechtlich geschützter - Veranstaltungen gegebenenfalls mit den in Rede stehenden Verwaltungsgebühren belastet werden dürfen.

aa) Fest steht, dass Polizeiorgane gestützt auf die in der Verfassung garantierte Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV; Art. 11 EMRK) gehalten sind, Demonstrationen zu schützen (vgl. Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Bern 2011, insbes. S. 437 ff. mit Hinweisen; ferner: LGVE 2006 II Nr. 1 E. 3a und b; Urteil V 12 245 vom 5.4.2013). Dieser polizeiliche Dienst zählt denn auch zu den polizeilichen Aufgaben, die prinzipiell aus Steuergeldern zu finanzieren sind. Vor dem Hintergrund des erwähnten verfassungsmässigen Schutzes der Versammlungs- und Meinungsfreiheit hielt der Bundesrat auf eine Anfrage von Nationalrat Engelberger (NW) im Jahre 2003 fest, dass Veranstalter von Demonstrationen, welche ausserordentliche Sicherheitsdispositionen von Polizeiorganen anfordern, - wenn überhaupt - nur bedingt an den daraus entstehenden Kosten beteiligt werden dürfen. Sodann führte er aus, dass eine Kostenbeteiligung auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage abgestützt werden müsste. Dabei wären die grundrechtlichen Interessen an der Verwirklichung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit besonders zu beachten. Weiter hielt der Bundesrat in der Antwort auf die parlamentarische Anfrage Engelberger fest, unter solchen Umständen könnten die Kosten eines Polizeischutzes von Demonstrationen den Veranstaltern von vornherein nur so weit auferlegt werden, als das Recht zu Demonstrieren dadurch nicht faktisch verhindert und die Veranstalter nicht von der Organisation einer Demonstration "abgeschreckt" würden (vgl. Leutert, a.a.O., S. 121, mit Hinweis auf die Behandlung der parlamentarischen Anfrage in Fussnote 540). Diese begleitenden Überlegungen sind auch vorliegend zu beachten.

bb) Die Antragsteller befürchten, dass § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung tendenziell zu einer verfassungswidrigen Hürde werden könnte oder gar zu einer Vereitelung der Grundrechtsausübung führen würde, weil Träger der Grundrechte der Versammlungs- und der Meinungsäusserungsfreiheit wegen einer drohenden Gebührenbelastung inskünftig eine derartige Manifestation nicht einmal mehr zu organisieren wagten. Eine solche Reaktion, die auf einer Einschüchterung bzw. einem Abschreckungseffekt beruhen könnte, ist entgegen der Bestreitungen der Vorinstanz nicht von vornherein von der Hand zu weisen. ***So mag sich in der Tat ein Abschreckungseffekt einstellen, wenn mit Blick auf die Rechtslage im Zuge der Ausübung des Grundrechts mit derart hohen Kosten gerechnet werden müsste, dass der Grundrechtsberechtigte - konkret die Veranstalterin bzw. der Veranstalter - aus Kostengründen auf die Grundrechtsausübung verzichten würde.*** Eine Beeinträchtigung der Grundrechtsausübung zufolge eines Einschüchterungseffekts bzw. einer Abschreckungswirkung liegt nach der Praxis effektiv bereits dann vor, wenn an die Grundrechtsausübung unverhältnismässig grosse negative Begleiterscheinungen geknüpft werden. Dies ist nämlich der Fall, wenn für die Ausübung eines ideellen Grundrechts mit hohen Polizeikosten gerechnet werden muss (Leutert, a.a.O., S. 119 f.). Diese Überlegungen sind auch im vorliegenden Fall bedeutsam. Sie verdeutlichen, dass die gestützt auf § 4 Abs. 4 Polizeikostenverordnung zu überbindenden ***Verwaltungsgebühren bei politischen Veranstaltungen, die ihrerseits den Grundrechtsschutz geniessen, im Ansatz heikel sind; sie können nur soweit Bestand haben, als sie (u.a.) hinsichtlich der Höhe der Gebühr den Anforderungen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes genügen. Mit andern Worten halten der Höhe nach nicht von vornherein bekannte, unter Umständen sehr hohe Gebühren von der Wahrnehmung der Grundrechte ab oder - anders gewendet - können solche Gebühren die Grundrechtsausübung geradezu vereiteln.***

Wie an anderer Stelle bereits festgehalten, **kann den angefochtenen Bestimmungen der Verordnung weder von vornherein die effektive Gebührenhöhe noch der Kreis der Abgabepflichtigen entnommen werden. Dass damit der verpönte Abschreckungseffekt verstärkt wird, ist nicht von der Hand zu weisen.**

cc) Aufgrund dieser Erwägungen wird - nunmehr auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten - deutlich, **dass der Gesetzgeber gehalten ist, die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Gebühr so auszugestalten, dass die Gebührenhöhe von vornherein abgeleitet bzw. errechnet werden kann. Weiter ist mit Bezug auf den erwähnten Einschüchterungseffekt bzw. die Abschreckungswirkung zu fordern, dass der Gesetzgeber mit Bezug auf die Gebühr eine Höchstgrenze festsetzt.** Weil die Polizeikostenverordnung keine Höchstgrenze enthält, erweist sich die Rüge der Antragsteller, wonach die streitbezogene Änderung der Polizeikostenverordnung auf eine Grundrechtsverletzung

zielt, als berechtigt.

7. Zusammenfassend verletzt § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung das Gesetzmässigkeitsprinzip und vermag vor der verfassungsmässig garantierten Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit nicht zu bestehen. Deshalb ist die Bestimmung in Gutheissung des Normenprüfungsantrags aufzuheben. Bei diesem Ausgang haben die Antragsteller keine Kosten zu tragen (Umkehrschluss aus § 198 Abs. 1 lit. c VRG). Die Voraussetzungen für eine Parteientschädigung sind nicht gegeben (vgl. § 201 Abs. 2 VRG).

Rechtsspruch

1. Der Antrag auf Normenprüfung wird in dem Sinn gutgeheissen, als § 4 Abs. 4 der Polizeikostenverordnung in der Fassung vom 5. Juni 2012 aufgehoben wird.
2. Die Aufhebung der in Ziffer 1 genannten Bestimmung ist im Kantonsblatt zu veröffentlichen.
3. Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach den Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist im Doppel einzureichen. Sie muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweisurkunden sind beizulegen,
6. Dieses Urteil wird den Antragstellern, dem Regierungsrat des Kantons Luzern sowie dem Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern zugestellt.

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS LUZERN

Abteilung für die Prüfung von Erlassen

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Versand: 28. MAI 2015

