



Kantonsrat

Sitzung vom: 22. Juni 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 219

Nr. 219**Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen; Entwurf Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (B 131). 2. Beratung, Schlussabstimmung**

Im Namen der Kommission Justiz und Sicherheit (JSK) orientiert der Kommissionspräsident Charly Freitag über die Arbeit zur Vorbereitung der 2. Beratung. Die JSK habe in ihrer 2. Beratung Pendenzen zum Kostenersatz aus der letzten Kantonsratssitzung sowie eine Präzisierung des Gesetzestextes behandelt. Bei der Präzisierung zum Gesetzestext handle es sich um den Artikel 32b Absatz 3. Durch den Einschub "wenn er nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt" solle erreicht werden, dass ein Veranstalter, der keine Bewilligung einhole, nicht bessergestellt werde als ein Veranstalter, der die notwendigen Bewilligungen einhole. Dieser Vorschlag folge vonseiten der Regierung nach der expliziten Fragestellung im Rat zur Präzisierung des Gesetzestextes. Die Kommission habe diese Anpassung mit 12 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Maximale Kosten für Einzelpersonen: Des Weiteren habe die Kommission darüber beraten, wie hoch die Kostenbeteiligung von an der Gewaltausübung beteiligten Personen im Maximum im Gesetz festgeschrieben werden solle. Aus der 1. Beratung sei eine Festlegung der Grenze bei 30000 Franken hervorgegangen. Diese werde vonseiten der Regierung als sehr hoch erachtet. Die Regierung sehe damit das Gebot der Gleichbehandlung nicht eingehalten. Es seien Einzelpersonen anders zu behandeln als eine Gruppe. Es sei ebenfalls ein Verweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichtes Luzern vom 7. Mai 2013 erfolgt. Das Gericht habe festgestellt, dass die Träger von Grundrechten, keine Kundgebung mehr organisierten, wenn sie damit rechnen müssten, dass die Polizeikosten 30000 Franken betragen könnten. Der Vorschlag der Regierung von 4000 Franken entspreche diesem Grundsatz. Bei einer Grenze von 30000 Franken, wie sie aus der 1. Beratung hervorgegangen sei, könne man erwarten, dass diese einer gerichtlichen Normenkontrolle nicht Stand halten werde. Aus der Kommission seien Voten gefolgt, wonach die Gewaltausübung nicht zu den Grundrechten gehöre und es sich um eine Maximalgrenze handle. Der Antrag, über einen Gutachtenauftrag bezüglich dieser Frage, sei von der Kommission mit 11 zu 3 Stimmen abgelehnt worden. Eine Herabsetzung der Grenze auf 4000 Franken sei von der Kommission mit 7 zu 5 Stimmen abgelehnt worden. Somit lege die Kommission die aus der 1. Beratung beschlossene Höchstgrenze von 30000 Franken vor. Kostenfreie Grundleistung von 200 Stunden: Die pro Veranstaltung geleisteten Einsatzstunden der Luzerner Polizei, welche im Rahmen der Grundversorgung unentgeltlich sei, würden nicht im Gesetz selbst, sondern in der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei geregelt. Die Regierung schlage im vorliegenden Entwurf zur Anpassung der Verordnung vor, dass 200 Einsatzstunden unentgeltlich seien. Die Kommission habe dem Regierungsrat anlässlich der 1. Lesung mit 10 zu 2 Stimmen empfohlen, die Anzahl der Stunden nochmals zu überprüfen. Die Prüfung seitens der Regierung habe ergeben, dass sie beim Vorschlag von 200 Stunden in der Verordnung bleibe. Im Rahmen einer Gesamtsicht erachte die Regierung 200 Stunden als korrekt. Im anschliessenden Austausch in der Kommission sei Ruedi Stäger, Präsident des FCL, als Verein, welcher wesentlich von dieser Anzahl Freistunden betroffen sei, der JSK Rede und Antwort gestanden. Herr Stäger habe darauf hingewiesen, dass die Sicherheitskosten für den Verein beträchtlich seien. Der FCL unternehme alles, um gewaltfreie Spiele durchzuführen. Es sei auch wichtig darauf hinzuweisen, dass sich der FCL aktiv im Bereich der Jugendförderung und der Integration einsetze und eine bedeutende wirtschaftliche Rolle in Luzern spiele. Gemäss Aussagen des Departements würden die Vollkosten für den FCL für die Sicherheit rund 1,5 Millionen Franken betragen. Ziehe man davon

200 Stunden polizeiliche Grundversorgung ab, blieben 1,1 Millionen Franken übrig. Davon müsste der FCL 80 Prozent, also rund 800000 Franken, tragen. Würde der Grundbetrag herabgesetzt, bedeutete dies entsprechend höhere Kosten für den FCL. Da sich der Kantonsrat zu der Anzahl der unentgeltlichen Einsatzstunden der polizeilichen Grundversorgung nur äussern könne, wenn dies im Gesetz selber geregelt werde, bräuhete es eine entsprechende Anpassung der Vorlage. Auf explizite Nachfrage des Kommissionspräsidenten in der Beratung sei kein solcher Antrag erfolgt. Es bleibe somit bei der Regelung in der Verordnung, gemäss dem Vorschlag der Regierung, bei welchem weiterhin 200 Einsatzstunden der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich seien. Bei der Schlussabstimmung habe die Kommission der Vorlage mit 10 zu 2 Stimmen zugestimmt. Im Rahmen der Kommission empfehle er die nun vorliegende Fassung des Gesetzes entsprechend dem Vorschlag der JSK zu genehmigen.

Das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung ist auf den 1. Januar 2016 vorgesehen.

Titel und Ingress, Ziffer I sowie § 32 Sachüberschrift (neu) werden gemäss Ergebnis der 1. Beratung angenommen.

§ 32 Absatz 2 lautet auf Antrag der Redaktionskommission wie folgt:

"Insbesondere kann sie ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung stellen, namentlich wenn diese Aufwendungen vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen."

§ 32a (neu) sowie *§ 32b (neu) Absätze 1 und 2* werden gemäss Ergebnis der 1. Beratung angenommen.

§ 32b (neu) Absatz 3 lautet auf Antrag der JSK wie folgt:

"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."

§ 32b (neu) Absatz 4

Die JSK beantragt folgende Fassung: "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 30000 Franken in Rechnung gestellt werden."

Martin Krummenacher und Hans Stutz beantragen folgende Fassung: "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 4000 Franken in Rechnung gestellt werden." (Festhalten an der Fassung der Regierung)

Ruedi Burkard beantragt folgende Fassung: "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 10 000 Franken in Rechnung gestellt werden."

Martin Krummenacher erklärt, bereits anlässlich der 1. Beratung im Rat habe er ausgeführt, dass die SP die Gewaltexzesse verurteile, die sich vor allem bei Sportveranstaltungen hin und wieder ereigneten. Mit der vorliegenden Botschaft seien auf der einen Seite der Schutz von Bevölkerung und Eigentum vor Schaden sowie die Interessen des Staates schützenswerte Rechtsgüter gewesen. Auf der anderen Seite stünden Grundrechte wie Wirtschafts-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit auf dem Spiel, die durch finanzielle Hürden stark eingeschränkt werden könnten. Die Botschaft in der regierungsrätlichen Fassung habe diesbezüglich einen ausgewogenen und gangbaren Weg aufgezeigt. Der Antrag der JSK, sowie jener von Ruedi Burkard destabilisierten aus ihrer Sicht aber diese ausgewogene Vorlage, weshalb die SP-Fraktion die Beibehaltung der regierungsrätlichen Fassung beantrage und den Antrag Burkard ablehne. Man habe diesen Betrag in der JSK ja nochmals diskutiert und sei vom Rechtskonsulenten darüber informiert worden, wie es zum Betrag von 4000 Franken in der regierungsrätlichen Fassung gekommen sei. Er fusse einerseits auf einer juristischen

Basis, auf Normen, die dem Grundsatz entsprächen "Gleiches stets nach Massgabe seiner Gleichheit zu beurteilen". Andererseits basierten diese 4000 Franken, die höchstens einer einzelnen Person verrechnet werden könnten, auf Erfahrungen, die man in der Vergangenheit gesammelt habe und zwar vor allem bei Sportveranstaltungen, und es seien hauptsächlich Sportveranstaltungen gewesen und keine politischen Kundgebungen. Wenn es zu gewalttätigen Ausschreitungen gekommen sei, so hätten den Verursachern im Durchschnitt pro Kopf diese 4000 Franken Kosten verrechnet werden können. Die regierungsrätliche Fassung basiere auf diesem aus der Erfahrung generierten Wert. Eine Erhöhung dieses Betrages lasse sich deshalb logisch nicht rechtfertigen und würde einer Normenkontrolle nicht standhalten – egal ob es 10000 oder 30000 Franken seien. Die Vorlage solle für alle Arten von Veranstaltungen Regelungen schaffen, für Sportveranstaltungen genauso wie für politische Kundgebungen, für kommerzielle wie für nichtkommerzielle. Eine Erhöhung dieses Betrages gemäss den Anträgen der JSK oder von Ruedi Burkard werde ganz klar Leute davon abschrecken, ihre Grundrechte auszuüben. Weiter müsse betont werden, dass es bei diesem Betrag um eine Gebühr gehe, um eine Kostenbeteiligung an ausgelösten Polizeieinsätzen, welche wie vorhin gezeigt aus der Erfahrung berechnet worden sei. Wenn beispielsweise Chaoten an Fussballspielen wüteten und überführt würden, dann seien diese 4000 Franken ein Teil der gesamten Kosten, die ein einzelner Chaot zu tragen habe. Er werde zusätzlich eine happige Busse, Verfahrenskosten und je nach dem, was er angerichtet habe, auch Schadenersatz zu tragen haben und das seien letztendlich berechtigterweise recht hohe Beträge. Er bitte den Rat, dies auseinander zu halten und zu berücksichtigen, dass die Bestrafung von Chaoten durchaus erfolge. Aus diesen Gründen bitte er den Antrag für die Beibehaltung der Fassung der Regierung zu unterstützen, jenen von Ruedi Burkard abzulehnen und damit engagierte vor allem junge Leute nicht von der Ausübung ihrer Grundrechte abzuschrecken. Randalisierende Fussball-Chaoten zu bestrafen erfolge seit jeher auf separater Schiene und nicht durch die unzulässige Erhöhung einer Gebühr, welche eine ganz andere Personengruppe unberechtigterweise treffe.

Hans Stutz nimmt zuerst zu einer Bemerkung des JSK-Präsidenten betreffend Kostübertragung an den FCL beziehungsweise die FC Innerschweiz AG Stellung. Die Grüne Fraktion gehe davon aus, dass ein gewinnorientierter Verein die von ihm ausgelösten Kosten nicht sozialisieren lassen können sollte. Die insgesamt 15000 Einsatzstunden, die der FCL ausgelöst habe, könnten ihm gemäss Bundesgericht höchstens zu 80 Prozent übertragen werden. Das bedeute, 1,2 Millionen Franken wären möglich, allerdings müsse der FCL bis anhin nach Abzug des gewährten Bonus gerade einmal 500000 Franken bezahlen. Die Grünen erwarteten, dass der Regierungsrat in kommenden Gesprächen mit den Verantwortlichen des Fussballgeschehens diese Tatsache berücksichtige und dass die Abgeltungen erhöht würden. Nun äussere er sich zu seinem Antrag. Die Grüne Fraktion gehe davon aus, dass diese Vorlage dazu diene, die Demonstrationsfreiheit einzuschränken. Die Geschichte mit den gewalttätigen Fussballfans sei dabei nebensächlich. Diese Bestimmung, unabhängig von der Höhe des Betrages, habe einen abschreckenden Effekt auf die Freiheit des Demonstrierens und sei deshalb fragwürdig. Die Reduzierung des Betrages auf 4000 Franken sei eine Verminderung des Schadens. Er zitiere aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtes: "...dass die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen sei, dass die Träger von Grundrechten keine Kundgebungen mehr organisieren, wenn bei der Ausübung der Rechte mit unverhältnismässig hohen Begleiterscheinungen wie hohen Polizeikosten, gerechnet werden müsse." Es werde kein genauer Betrag genannt, aber für einen Studenten beispielsweise seien bereits 4000 Franken ein hoher Betrag. Im Verwaltungsgerichtsentscheid werde ebenfalls festgehalten, dass die Teilnahme an einer Kundgebung freizuhalten sei von einer Abschreckung. Die Grüne Fraktion unterstütze den Betrag von 4000 Franken, aber sie würde es begrüssen, wenn eine Normenklage dazu eingereicht würde.

Ruedi Burkard erklärt, in Artikel 32b gehe es den Kostenersatz bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung, ein trauriges Kapitel, welches härtere Massnahmen erfordere. Die Regierung schlage in ihrer Botschaft vor, die Höchstkosten, welche einer Einzelperson in Rechnung gestellt werden könnten, auf 4000 Franken festzulegen. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion erachte diesen Betrag als viel zu klein. Er stelle keine abschreckende Wirkung und in keinsten Weise eine Kostendeckung solcher Vorfälle dar. Der von JSK vorgeschlagene Betrag von 30000 Franken halte die FDP hingegen für problematisch, weil keine Differenzierung zwischen Veranstalter und Privatpersonen bei der Festlegung des Höchstbetrages gemacht werde. Es sei davon auszugehen, dass dieser Betrag gerichtlich angefochten werde und ei-

ne Einzelperson auch Recht bekäme. Die FDP halte darum den Betrag von 10000 Franken, welcher einer Einzelperson im Falle einer Gewaltausübung im Schadenereignis in Rechnung gestellt werden könnte, als angemessen. Dieser Betrag habe eine abschreckende Wirkung und differenziere sich genügend von den 30000 Franken, welche einem Veranstalter bei gleichen Voraussetzungen in Rechnung gestellt werden könnten. Deshalb beantrage die FDP den Höchstbetrag, welcher einer Einzelperson in Rechnung gestellt werden könnte auf 10000 Franken festzulegen.

Im Namen der JSK erklärt der Kommissionspräsident Charly Freitag, ein Antrag, den Betrag auf 4000 Franken, also gemäss Fassung des Regierungsrates, zu setzen, sei im Rahmen der Kommissionsbehandlung mit 7 zu 5 Stimmen abgelehnt worden. Ein Antrag über den Betrag von 10000 Franken sei der Kommission nicht vorgelegen.

Gianmarco Helfenstein erinnert daran, dass es sich bei der vorgelegten Gesetzesänderung um den rechtlichen Nachvollzug eines gerichtlich festgestellten Mangels handle. Der vorliegende Gesetzestext gehe auf die Anregung des Postulates P 504 von Hans Aregger zurück, welches die Abgeltung eines Polizeieinsatzes nach Gewaltausübung gefordert habe. Der Rat habe der Vorlage in 1. Lesung mit 84 zu 14 Stimmen zugestimmt. Lediglich die Diskussion über den Antrag der JSK habe dazu geführt, dass die Kommission den Antrag zurückgenommen habe. Die CVP habe anlässlich ihrer Fraktionssitzung den Artikel 32b Absatz 4 intensiv diskutiert und unterstütze den Antrag der JSK, die Erhöhung des Betrages auf 30000 Franken, einstimmig. Die CVP verurteile die Gewalt an Veranstaltungen und Kundgebungen und die damit verbundenen Kosten. Bei Ausschreitungen seien explizit die Chaoten und Randalierer im Kostenprozess einzubinden. Nach Meinung der CVP sei es wichtig, dass den an gewaltausübenden Personen zusätzlich zu Kostenersatz auch die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung mit bis zu 30000 Franken in Rechnung gestellt werden könnten. Mit der Vorlage würden Chaoten und Randalierer in die Pflicht genommen. Es handle sich um ein wichtiges staatspolitisches Signal und nicht um eine Einschränkung der Grundrechte. Regierungsrätin Yvonne Schärli und weitere Votanten erwähnten, dass der Höchstbetrag von 30000 Franken nicht mit anderen Rechtsgrundlagen und -prinzipien konform sei. Es liege jedoch nicht am Rat, diese Frage zu entscheiden. Das Parlament gebe eine Richtung vor und der Richter könne dann, sofern er angefragt werde, den Betrag nach seinem Ermessen festlegen. Die CVP stehe hinter einem Service public Aufwand von 200 polizeilichen Einsatzstunden als Grundversorgung pro Anlass, welche dem Veranstalter gratis zur Verfügung gestellt würden. Die CVP-Fraktion unterstütze den Antrag der JSK einstimmig, ebenso die Anträge der Redaktionskommission.

Samuel Odermatt unterstützt im Namen der GLP-Fraktion den Antrag von Martin Krummenacher und Hans Stutz. Man müsse sich bewusst sein, dass es sich bei diesem Gesetz nicht um Bussen handle, sondern um die Verrechnung von Gebühren, im konkreten Fall um Verwaltungsgebühren. Bei einer Strafe sollten beim Strafmass die wirtschaftliche Situation, die Schwere des Vergehens oder ob es sich um eine Wiederholung handle, berücksichtigt werden. Für einen Millionär seien auch 30000 Franken nicht abschreckend, Sozialstunden oder ein Gefängnisaufenthalt hingegen schon. Das Strafrecht gelte für Hooligans, aber auch für schlimme Taten wie Mord. Im Gegensatz zu einem Hooligan werde einem Mörder die Kripo-Arbeit nicht verrechnet. Es handle sich um ein extremes Beispiel, aber es zeige bildlich auf, dass der Hooligan im Gegensatz zu allen anderen Straftätern viel schlechter gestellt sei. Es gehe ihm nicht darum, irgendjemanden besonders gut zu stellen, sondern dass man mit Gebührenrecht kein Strafrecht mache. Der Vorschlag der Regierung sei für die GLP ein Kompromiss, darum lehne sie die Forderung nach höheren Gebühren ab.

Im Namen des Regierungsrates bittet Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli den Rat, an der Fassung der Regierung festzuhalten. Dieses Thema beschäftige alle und man sei sich über alle Parteigrenzen zusammen mit dem FCL einig, dass man diese Chaoten nicht wolle und nicht dulde. Man setze alles daran, um eine gemeinsame Lösung zu erzielen. Leider sei man hier in guter Gesellschaft mit anderen Städten in der Schweiz sowie mit umliegenden Ländern. Sie sei sehr gut informiert über dieses Thema. Über die Höhe der Anzahl Service public Stunden, sei man sich nicht einig gewesen, aber eine Lösung scheine nun möglich. Über die Vorlage generell seien sich Rat und Regierung offensichtlich nicht einig. Die eingereichten Vorstösse seien im Zusammenhang mit dem FCL gestanden. Selbstverständlich sei es auch um Kundgebungen gegangen, aber schon die Titel der Vorstösse würden klar auf den FCL hinweisen. Sie sei der Justiz- und Sicherheitskommission sehr dankbar, dass sie sich nochmals über die Frage der Anzahl Service public Stunden hätten unter-

halten können. Sie habe bei der 1. Beratung gehört, dass man diese Stunden senken und sogar im Gesetz verankern möchte. Sie stelle aber fest, dass die von der Regierung vorgeschlagenen 200 Stunden richtig zu sein scheinen und so wie es aussehe, könne ihr Nachfolger mit dem FCL die Vereinbarung entsprechend erneuern. Der FCL-Präsident habe seine Ausführungen darüber auch vornehmen können. Mit der Swiss Football League gehe die Regierung nicht immer einig, aber mit dem FCL habe eine sehr konstruktive Zusammenarbeit stattgefunden. Bezüglich der Kostentragungspflicht der Einzelnen beziehungsweise der Veranstalter könne sie nur wiederholen, was bereits gesagt worden sei. Der Rechtskonsulent habe deswegen an der Kommissionssitzung teilnehmen dürfen, das sei nicht selbstverständlich, da er sowohl für die Regierung wie das Parlament zuständig sei. Zusammen mit den Juristinnen und Juristen der Fraktionen und dem Rechtsdienst des JSD sei man zur Erkenntnis gelangt, dass der Betrag von 30000 Franken für einen Einzeltäter einer Normenkontrolle nicht Stand halte. Die Regierung müsse den Rat nachdrücklich darauf hinweisen. Es sei die Aufgabe des Gesetzgebers, dass er diese Sichtweise immer und zu jeder Zeit auch berücksichtige. Politische Botschaften seien das eine, aber die Gesetzgebung müsse auch einer Normenkontrolle gewachsen sein. Sie habe schon anlässlich der 1. Beratung im Rat darauf hingewiesen, dass sich der Betrag von 30000 Franken als zu hoch erweise. Nun liege auch ein Kompromiss von 10000 Franken vor, aber auch dieser Betrag könne einer Normenkontrolle wohl kaum Stand halten. Man gehe also auch damit ein grosses Risiko ein. Zusammenfassend könne sie sagen, dass die parlamentarischen Aufträge des Rates aufgenommen und via Gesetz beraten worden seien. Mit der von der Regierung präsentierten Vorlage wähle man einen sicheren Weg.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat den Antrag von Ruedi Burkard dem Antrag von Martin Krummenacher und Hans Stutz mit 76 zu 34 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung stimmt der Rat mit 57 zu 36 Stimmen dem Antrag der JSK zu.

Teil II wird gemäss Ergebnis der 1. Beratung angenommen.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei, wie sie aus der 2. Beratung hervorgegangen ist, mit 88 zu 21 Stimmen zu.