

Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen

*Entwurf Änderung des Gesetzes
über die Luzerner Polizei*

Zusammenfassung

Mehrere parlamentarische Vorstösse im Kantonsrat verlangen, dass die Polizeikosten bei Veranstaltungen vermehrt auf die Verursacher überwältzt werden. Der Regierungsrat hat diesen Auftrag im Jahr 2012 auf Verordnungsstufe umgesetzt. Das Verwaltungsgericht hat im Jahr 2013 die entsprechende Bestimmung aufgehoben, weil die Regelung im Gesetz hätte erfolgen müssen. Der Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen wird nun an die Vorgaben des Gerichts angepasst und neu im Gesetz geregelt.

Der Kantonsrat hat sich bei der Behandlung der Postulate P 504 von Hans Aregger über die Abgeltung von Polizeikosten an Anlässen und P 231 von David Staubli über eine Neuverhandlung der Vereinbarung mit dem FCL für eine vermehrte Überwälzung der Kosten für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen ausgesprochen. Kostenersatz solle nicht nur bei Sportveranstaltungen, sondern auch bei Kundgebungen geleistet werden, wobei auch die Randalisierenden stärker in die Pflicht zu nehmen seien. Zurzeit laufen die Vorbereitungen, um die Vereinbarung mit dem FCL im Hinblick auf das Ende ihrer Laufzeit neu und mit dem Ziel einer stärkeren Kostenüberwälzung auszuhandeln. Dadurch wird der durch das Postulat P 231 erteilte Auftrag erfüllt.

Der Regierungsrat hat das Postulat P 504 am 5. Juni 2012 mit einer Änderung der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei umgesetzt. Die Verordnung wurde präzisiert und mit einer Bestimmung versehen, die bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung unter gewissen Umständen eine Überwälzung der Polizeikosten auf den Veranstalter und auf die übrigen Verursacher ermöglicht. Die Verordnung stützt sich auf das Gebührengesetz und das Gesetz über die Luzerner Polizei. Aus diesen Gesetzen ergeben sich die Eckpunkte der Gebührenerhebung durch die Luzerner Polizei.

Das damalige Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 7. Mai 2013 festgestellt, dass die Verordnungsbestimmung auf einer unzureichenden gesetzlichen Grundlage beruht und die Grundrechte verletzt. Insbesondere würde der Kreis der gebührenpflichtigen Personen ungenügend abgegrenzt, und es fehle an einer Höchstgrenze für die Gebühren. Das Gericht hat deshalb die Bestimmung aufgehoben.

Mit dem vorliegenden Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei werden die gerichtlich festgestellten Mängel behoben. Neu werden die wesentlichen Elemente des Kostenersatzes bei Veranstaltungen im Gesetz geregelt, der Kreis der gebührenpflichtigen Personen wird genauer und einschränkender abgegrenzt, und für die Gebühr wird eine Höchstgrenze festgesetzt. Die jeweilige Höchstgrenze des Kostenersatzes berücksichtigt, ob es sich um einen Veranstalter oder um an der Gewaltausübung beteiligte Personen handelt. Mit der Höchstgrenze soll verhindert werden, dass sich Personen durch die Gebühren von der Ausübung ihrer Grundrechte wie der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Versammlungsfreiheit abschrecken lassen.

Nach wie vor wird bei Kundgebungen ein Kostenersatz erst dann überhaupt geprüft, wenn Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt wird. Dabei können die Veranstalter nur dann kostenpflichtig werden, wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig die Bewilligungsaufgaben nicht eingehalten haben.

Bei den übrigen Veranstaltungen werden die in Rechnung gestellten Kosten je nach Anteil des ideellen Zwecks reduziert, wobei eine gewisse Anzahl Einsatzstunden im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung stets unentgeltlich erbracht wird.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei betreffend den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen.

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat hat am 26. Januar 2010 das Postulat P 504 von Hans Aregger über die Abgeltung von Polizeikosten an Anlässen erheblich erklärt. Mit dem Postulat wird gefordert, dass die Veranstalter von Anlässen, bei denen die öffentliche Sicherheit und der Schutz des Eigentums nur durch den Einsatz von Polizeikräften sichergestellt werden können, in Zukunft für den verursachten Aufwand mitverantwortlich gemacht werden. Seit einiger Zeit werde immer deutlicher, dass diverse Anlässe, wie zum Beispiel Sportanlässe oder Kundgebungen aller Art, einen immer grösseren Einsatz von Polizeikräften zur Folge hätten. Die für den Anlass verantwortlichen Organisationen sollen deshalb nach einem transparenten Schlüssel an die für den einzelnen Anlass effektiv aufgelaufenen Vollkosten für die öffentliche Sicherheit mitbezahlen. Aus der Diskussion in Ihrem Rat ging hervor, dass nicht nur bei Sportveranstaltungen, sondern insbesondere auch bei Kundgebungen Kostenersatz für Polizeieinsätze geleistet werden soll. Dabei seien auch die Randalisierenden stärker in die Pflicht zu nehmen (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 303).

Am 18. Juni 2013 wurde das Postulat P 231 von David Staubli über eine Neuverhandlung der Vereinbarung mit dem FCL hinsichtlich weitergehender Abwälzung von Polizeikosten teilweise erheblich erklärt. Mit dem Postulat werden wir beauftragt, die Vereinbarung mit der FC Luzern-Innerschweiz AG (FCL) neu zu verhandeln, wobei der vom FCL getragene Kostenanteil zu erhöhen ist. Dadurch soll eine Entlastung der Steuerzahler erzielt und ein Anreiz für den FCL geschaffen werden, stärker in die Sicherheit zu investieren, um die Polizeikosten tief zu halten. Die teilweise Erheblicherklärung ist so zu interpretieren, dass die Vereinbarung mit dem FCL zwar im Hinblick auf das Ende ihrer Laufzeit am 31. Dezember 2015 neu und mit dem Ziel einer stärkeren Kostenüberwälzung auf den FCL auszuhandeln ist, dass aber aufgrund des teilweise ideellen Zwecks von Fussballspielen des FCL lediglich eine Kostenüberwälzung von «annähernd» 80 Prozent angestrebt werden kann (vgl. KR 2013 S. 1109).

Die Anfrage A 374 von Marie-Theres Knüsel Kronenberg über das Verwaltungsgerichtsurteil in Sachen Überwälzung von Polizeikosten wurde am 20. August 2013 schriftlich beantwortet und kam in Ihrem Rat am 9. September 2013 zur Behandlung (vgl. KR 2013 S. 1253). Auf das Urteil wird in Kapitel 1.4 näher eingegangen.

1.2 Allgemeine rechtliche Grundlagen für den Kostenersatz bei Veranstaltungen

1.2.1 Gebühren

Das Verwaltungsrecht zählt die Gebühren zu den Kausalabgaben. Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen sind. Die Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Bei den Gebühren wird wiederum unterschieden zwischen den Verwaltungsgebühren, den Benutzungsgebühren und den Konzessionsgebühren. Die Verwaltungsgebühr – die an dieser Stelle besonders interessiert – ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 2623 ff.).

Polizeieinsätze im Rahmen von Veranstaltungen stellen Amtshandlungen und als solche staatliche Tätigkeiten dar. Bei den zu überwälzenden Kosten für Polizeieinsätze handelt es sich somit um Verwaltungsgebühren.

1.2.2 Gesetzmässigkeitsprinzip

Das Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt, dass eine Abgabe zum einen in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein muss, die genügend bestimmt ist. Zum andern hat der Gesetzgeber die wesentlichen Elemente einer Abgabe selbst festzulegen. Es sind dies der Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), der Gegenstand der Abgabe (abgabebegründender Tatbestand) und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage) (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2693 ff.). Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine Verwaltungsbehörde, muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlagen nennen, doch sind diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert, soweit das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird. Bei Kausalabgaben kann dem Gesetzmässigkeitsprinzip bereits Genüge getan sein, wenn das formelle Gesetz die maximale Höhe der Gebühr im Sinn einer Obergrenze festlegt (BGE 126 I 180 E. 2.a S. 183). Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen darf. Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2703 f.).

1.2.3 Grundrechte

Die Bestimmungen zum Kostenersatz für Polizeieinsätze beziehen sich auf verschiedene Arten von Veranstaltungen. Es sind drei Grundtypen von Veranstaltungen zu unterscheiden: kommerzielle Veranstaltungen, Veranstaltungen mit einem gemischten Zweck, bei denen in unterschiedlicher Ausprägung sowohl ein ideeller als auch ein kommerzieller Zweck enthalten sind, und Veranstaltungen mit einem rein ideellen Zweck, wie beispielsweise Kundgebungen. Besonders Letztere sind grundrechtsgeschützt, wobei insbesondere die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Artikel 16 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und die Versammlungsfreiheit nach Artikel 22 BV von Bedeutung sind.

Die Meinungs- und Informationsfreiheit gesteht jeder Person das Recht zu, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 2 BV). Es ist von einem weiten Begriff der Meinung auszugehen, der die Gesamtheit der Mitteilungen menschlichen Denkens und alle möglichen Kommunikationsformen einschliesst. Äusserungen zu kommerziellen Zwecken unterstehen lediglich dem – weniger weitgehenden – Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, N. 454 f.).

Artikel 22 BV gewährleistet die Versammlungsfreiheit. Danach hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Unter Versammlung wird die physische Zusammenkunft mehrerer (wenigstens zweier) Personen für eine begrenzte Zeitspanne verstanden. In den Schutzbereich fallen Versammlungen mit einem kommunikativen Zweck, sofern dieser nicht ausschliesslich kommerziellen Inhalts ist. Dazu dürften auch Sportveranstaltungen zählen, da kommunikative Interaktionen zu einem wesentlichen Bestandteil des Besuchs von beispielsweise Fussball- oder Eishockeyspielen gehören (Markus Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 492 und 495). Geschützt sind indes nur friedliche Versammlungen. Die öffentliche Ordnung lässt keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen wie Beschmieren und Bekleben von Schaufenstern, Einschlagen von Scheiben, Beschädigung von Autos, Stilllegung des Strassenverkehrs oder Belästigung von Passanten verbunden sind (BGE 111 Ia 322 E. 6a; Mohler, a.a.O., Rz. 507 f.).

Die Ausübung der Grundrechte darf durch negative Begleiterscheinungen nicht faktisch derart beschränkt werden, dass von einem Abschreckungseffekt zu sprechen ist. Ein solcher besteht dann, wenn die Polizeikosten von den Grundrechtsberechtigten zwar getragen werden könnten, diese sie jedoch von der Grundrechtsausübung abhalten (Stefan Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Zürich 2005, S. 119).

Grundrechte geniessen keinen absoluten Schutz. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, sie müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein, und der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 BV).

1.2.4 Störerprinzip

Insbesondere im Polizeirecht ist zusätzlich das sogenannte Störerprinzip zu berücksichtigen, das auf dem Verhältnismässigkeitsprinzip beruht. Danach dürfen sich polizeiliche Massnahmen nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustandes richten (vgl. § 6 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 [PolG; SRL Nr. 350]). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu tragen (BGE 122 II 65 E. 6 S. 70). Als Störer gelten der Verhaltensstörer, der durch sein eigenes Verhalten die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z. B. randalierende Demonstranten), der Zustandsstörer, der die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z. B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute), und schliesslich der Zweckveranlasser als Störer, der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z. B. Organisator einer gewalttätigen Veranstaltung; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2488 ff.).

Bei Fussballspielen von Klubs mit einer Hooliganszene oder Demonstrationen mit Beteiligten, welche regelmässig Gewalt auslösen, gelten die Organisatoren als Zweckveranlasser der Störung. Jeder Störer darf zur Kostentragung seines Störungsanteils – und ausschliesslich nur für diesen Teil – herangezogen werden (Leutert, a.a.O., S. 136 ff.). Ein einzelner Störer haftet nicht solidarisch. Das Störerprinzip beschränkt damit die Kostentragungspflicht der Veranstalter.

1.3 Rechtliche Grundlagen im Kanton Luzern für den Kostenersatz bei Veranstaltungen

Gemäss § 15 Absatz 1 des Gebührengesetzes vom 14. September 1993 (SRL Nr. 680) erheben kantonale und kommunale Behörden für ihre Amtshandlungen sowie für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Gebühren und lassen sich ihre Ausgaben zurückerstatten. Gebühren, die den Rahmen der Kostendeckung übersteigen, erfordern eine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz, das die gebührenpflichtigen Personen, die Tatbestände, welche die Gebührenpflicht auslösen, und die Bemessungsgrundzüge festlegt. Gebühren, die sich im Rahmen der Kostendeckung halten, können in einer Verordnung geregelt werden, die die gebührenpflichtigen Personen, die Tatbestände, welche die Gebührenpflicht auslösen, und die Höhe der Gebühren festlegt (§ 12 des Gebührengesetzes).

Nach § 32 Absatz 1 PolG erhebt die Luzerner Polizei Gebühren gemäss den Bestimmungen des Gebührengesetzes. Die Luzerner Polizei kann insbesondere für ihre Aufwendungen bei Grossveranstaltungen, die einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern, von den Veranstaltern eine Gebühr erheben und ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, namentlich wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen, der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung stellen (§ 32 Abs. 2 PolG).

Nach § 32 Absatz 3 PolG regelt unser Rat das Nähere in einer Verordnung. Wir sind diesem Auftrag mit der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (GebVo; SRL Nr. 682) nachgekommen. Der Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen ist in § 4 GebVo geregelt. Bei Veranstaltungen mit einem kommerziellen Zweck werden dem Veranstalter 100 Prozent der Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung gestellt. Der kommerzielle Zweck zeigt sich insbesondere in der Rechtspersönlichkeit des Veranstalters, der Gewinnorientierung 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 (§ 4 Abs. 1 GebVo). Bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck stellt die Luzerner Polizei gemäss § 4 Absatz 2 GebVo im Einvernehmen mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzierte Kosten in Rechnung. Der ideelle Zweck einer Veranstaltung zeigt sich insbesondere in den darin verkörperten Elementen Brauchtum, Tradition, Kultur, Politik oder Breiten- und Behindertensport. Mit Genehmigung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes sind spezielle Vereinbarungen mit privaten Veranstaltern möglich (§ 4 Abs. 3 GebVo).

Im Rahmen der Umsetzung des Postulats P 504 von Hans Aregger über die Abgeltung von Polizeikosten an Anlässen wurde § 4 GebVo mit Änderung vom 5. Juni 2012 präziser und ausführlicher abgefasst. Bei dieser Gelegenheit wurde dieser Paragraph überdies mit einem Absatz 4 ergänzt, der bei allen Veranstaltungen mit Gewaltausübung die Überwälzung von Polizeikosten ermöglichte. Absatz 4 lautete wie folgt: «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 Bewilligungsauflagen kann sein Anteil erhöht oder reduziert werden. Bei Erfüllung sämtlicher Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Gewaltausübung hat er keine Kosten zu tragen» (Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2012, S. 129).

1.4 Urteil vom 7. Mai 2013

Nach § 188 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40) unterliegen regierungsrätliche Verordnungen auf Antrag hin der Überprüfung durch das Kantonsgericht beziehungsweise vor dem 1. Juni 2013 durch das Verwaltungsgericht. Dabei prüft das Gericht, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonst wie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern (DJL), die Juso, die SP, die Grünen, der Luzerner Gewerkschaftsbund (LGB) sowie zwei Privatpersonen verlangten die Überprüfung der Änderung der GebVo vom 5. Juni 2012.

Das Urteil des damaligen Verwaltungsgerichts vom 7. Mai 2013 (P 12 2) befasste sich lediglich mit § 4 Absatz 4 GebVo. Betreffend die §§ 2 und 4 Absätze 1–3 ver-

neinte das Gericht die Betroffenheit der Antragsteller oder hielt fest, dass die genannten Bestimmungen nicht geändert worden seien. Das Urteil lässt sich in aller Kürze wie folgt zusammenfassen: Die Regelung über den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen hätte in einem Gesetz erfolgen sollen und nicht in einer Verordnung. Die Erhebung der Gebühr müsse im Voraus abgeleitet beziehungsweise errechnet werden können, und die Regelung müsse eine Höchstgrenze der Gebühr beinhalten und den Kreis der gebührenpflichtigen Personen klarer abgrenzen. Das Verwaltungsgericht hob § 4 Absatz 4 deshalb auf.

Wir gingen aufgrund der bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im Gesetz über die Luzerner Polizei und im Gebührengesetz davon aus, dass eine Regelung lediglich auf Verordnungsstufe rechtlich möglich sei. Wie bereits in Kapitel 1.3 erwähnt, erlaubt das Gebührengesetz ausdrücklich, Gebühren im Rahmen der Kostendeckung – was hier der Fall ist – in einer Verordnung festzulegen. Überdies enthält das Gesetz über die Luzerner Polizei die wichtigen Eckpunkte einer Gebührenerhebung für Polizeikosten bei Veranstaltungen.

Wir haben uns dafür entschieden, das Postulat P 504 von Hans Aregger über die Abgeltung von Polizeikosten an Anlässen auf Gesetzesstufe umzusetzen. Dazu ist festzuhalten, dass es nicht genügen würde, die durch das Gericht aufgehobene Verordnungsbestimmung unverändert in einem Gesetz zu beschliessen. Die Regelung muss angepasst werden, damit sie die verschiedenen Anforderungen, die sich aus dem Gerichtsurteil ergeben, erfüllt.

Das Urteil schloss zwar nicht aus, dass eine formellgesetzliche Regelung der Kostenüberwälzung bei Veranstaltungen (insbes. bei Kundgebungen) mit Gewaltausübung rechtlich zulässig sein könnte. Zu dieser Frage äusserte sich das Verwaltungsgericht jedoch nicht explizit. Immerhin wurde im Urteil aber festgehalten, dass in einer solchen Regelung der Kreis der Abgabepflichtigen klar abzugrenzen und eine Höchstgrenze der Gebühr festzulegen wäre und die Gebühr so ausgestaltet werden müsste, dass sie im Voraus errechnet werden könnte.

1.5 Heutige Praxis

Am 18. Juni 2013 beschloss die Luzerner Polizei ein Konzept über die Anwendung der GebVo bei Veranstaltungen. Mit diesem vom Justiz- und Sicherheitsdepartement genehmigten Konzept wird die Regelung der Gebühren für Polizeieinsätze konkretisiert, und es werden in Anwendung der in § 4 Absätze 1 und 2 GebVo aufgeführten Kriterien für kommerzielle und ideelle Veranstaltungen (vgl. Kap. 1.3) einzelne beispielhafte Veranstaltungen in verschiedene Kategorien eingeteilt. Jeder dieser Kategorien von Veranstaltungen wird ein Prozentsatz der Kosten zugeordnet, den der jeweilige Veranstalter zu tragen hat. Es ergibt sich die folgende Einteilung:

- | | |
|---|------------------------|
| – Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck | 100 Prozent der Kosten |
| – Veranstaltungen mit überwiegend kommerziellem Zweck | 80 Prozent der Kosten |
| – Veranstaltungen mit ideellem und kommerziellem Zweck
in gleichem Masse | 50 Prozent der Kosten |
| – Veranstaltungen mit überwiegend ideellem Zweck | 20 Prozent der Kosten |
| – Veranstaltungen mit ideellem Zweck | keine Kosten |

In die Kategorie «Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck» sind beispielsweise Fussball-Länderspiele der Schweizer Nationalmannschaft und Musikkonzerte eingeteilt. Zur Kategorie «Veranstaltungen mit überwiegend kommerziellem Zweck» gehören unter anderem Fussballspiele von Super-League-Klubs und die Zentralschweizer Frühlingsmesse Luga mit ihrem Lunapark. Zu «Veranstaltungen mit ideellem und kommerziellem Zweck in gleichem Masse» zählen beispielsweise Fussballspiele von Challenge-League-Klubs und der Lucerne Marathon. Fussballspiele von Klubs unterer Ligen, das Luzerner Fest und die Klosterkilbi St. Urban sind in die Kategorie «Veranstaltungen mit überwiegend ideellem Zweck» eingeteilt. «Veranstaltungen mit ideellem Zweck» umfassen schliesslich Kundgebungen, Fasnachtsanlässe, Jodlerfeste, Schwingfeste und kirchliche Anlässe.

Am 13. Dezember 2010 haben das Justiz- und Sicherheitsdepartement und der FCL eine Vereinbarung abgeschlossen. Die Rechtsgrundlage dafür bildet § 4 Absatz 3 GebVo. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Luzerner Polizei eine maximale, unentgeltliche Grundversorgung von 24 Mitarbeitenden pro Spiel zur Verfügung stellt. Die darüber hinausgehenden Aufwendungen für die 18 Meisterschaftsspiele werden dem FCL pro Kalenderjahr pauschal mit 570 000 Franken in Rechnung gestellt. Für weitere Spiele (z. B. Schweizer Cup, Europa League) erfolgt die Abrechnung nach Aufwand, wobei die anfallenden Kosten dem FCL zu 80 Prozent in Rechnung gestellt werden. Können die bestehenden Reglemente und Richtlinien bezüglich Sicherheit und Prävention durch den FCL vollumfänglich umgesetzt werden, besteht die Möglichkeit einer Kostenreduktion von maximal 70 000 Franken pro Jahr. Können die Bestimmungen mehrheitlich umgesetzt werden, ist eine Kostenreduktion von 35 000 Franken vorgesehen. Die Vereinbarung ist erstmals auf Ende 2015 unter Einhaltung einer Frist von drei Monaten kündbar. Sie wird auf das Ende ihrer Laufzeit unter anderem im Rahmen der Umsetzung des Postulats P 231 von David Staubli über eine Neuverhandlung der Vereinbarung mit dem FCL hinsichtlich weiter gehender Abwälzung von Polizeikosten neu verhandelt (vgl. Kap. 1.1).

1.6 Andere Kantone

Verschiedene Kantone haben in ihren Polizeigesetzen den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen geregelt. Es sind dies beispielsweise die Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Genf und Zürich. Typischerweise ist in diesen Gesetzen ein Kostenersatz bei Anlässen vorgesehen, die einen ausserordentlichen oder aufwendigen Polizeieinsatz erfordern. Regelmässig werden bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise einem ideellen Zweck dienen oder im öffentlichen Interesse liegen, reduzierte Kosten in Rechnung gestellt.

Explizite Regelungen zum Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Kundgebungen kennen nur einige wenige Kantone. Diese schliessen den Kostenersatz bei bewilligten Kundgebungen zwar grundsätzlich aus, aber nur, sofern keine Bewilligungsauflagen grobfahrlässig verletzt werden.

Als Beispiel kann die Regelung im Kanton Zürich angeführt werden (Polizeigesetz vom 23. April 2007; LS 550.1):

§ 58 *Polizeiliche Leistungen*

¹ Die Polizei kann Kostenersatz verlangen

- a. von der Veranstalterin oder vom Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert,
- b. von der Verursacherin oder vom Verursacher eines Polizeieinsatzes, wenn diese oder dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat,
(...)

² Bei Veranstaltungen, die ganz oder teilweise im öffentlichen Interesse liegen oder einem ideellen Zweck dienen, kann der Kostenersatz herabgesetzt oder ganz erlassen werden.

³ Bei bewilligten Veranstaltungen, die der Ausübung des verfassungsmässig garantierten Demonstrationsrechts dienen, werden den Veranstaltern keine Kosten auferlegt, sofern sie nicht grobfahrlässig gegen Auflagen der Bewilligung verstossen haben.

Am 11. März 2013 hat der Zürcher Kantonsrat eine Einzelinitiative über Kostenüberwälzung auch beim 1. Mai einstimmig abgelehnt (157:0 bei 0 Enthaltungen), die den Kostenersatz bei Demonstrationen ausweiten wollte (KR-Nr. 150/2010). Danach hätten die Kosten auch bei Einhaltung der Bewilligungsauflagen in Rechnung gestellt werden können, sofern es bei Nachdemonstrationen zu Sachschäden oder zu einem massiven Polizeiaufgebot gekommen wäre.

Im Kanton Nidwalden ist im neuen Polizeigesetz vom 11. Juni 2014, das am 1. November 2014 in Kraft getreten ist, eine mit § 58 Absatz 3 des Zürcher Polizeigesetzes identische Norm enthalten.

Schliesslich ist auf zwei Spezialfälle von Rechtsnormen aus der Westschweiz hinzuweisen, die bereits vom Bundesgericht überprüft worden sind. Speziell sind sie deshalb, weil sie sich jeweils mit einem Teilbereich des Kostenersatzes bei Veranstaltungen ausführlich befassen.

Im Genfer Gesetz über Kundgebungen auf öffentlichem Grund vom 26. Juni 2008 (Loi sur les manifestations sur le domaine public; F 3 10) ist unter anderem auch ein Rückgriffsrecht des Staates gegen Schadensverursacher und schuldhaft organisierten sowie eine Busse bis 100 000 Franken gegen den Organisator bei nicht bewilligten Demonstrationen oder bei Nichtbeachtung von Auflagen enthalten. Das Rückgriffsrecht des Staates umfasst auch präventive Massnahmen, mit anderen Worten also den Kostenersatz für Polizeieinsätze. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 10. Juli 2013 (1C_225/2012) eine zusätzliche Bestimmung aufgehoben, welche die Anordnung einer Sperrfrist von einem bis fünf Jahren gegenüber den Organisatoren einer Demonstration zulies. Es stellte aber fest, dass sich die übrigen angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes verfassungskonform auslegen liessen.

Gemäss einer neuenburgischen Verordnung vom 23. Juni 2008 (Arrêté relatif à la facturation des frais de sécurité publique des manifestations sportives exposées à la

violence; RSN 561.161) müssen Sportklubs 80 Prozent der Kosten für Sondereinsätze der Polizei bei drohenden Ausschreitungen von Hooligans übernehmen. Der Tarif kann auf 60 Prozent reduziert werden, wenn der Verein selber Massnahmen gegen gewalttätige Aktionen von Fans ergreift. Stets kostenlos ist für die Klubs ein Basisdispositiv der Polizei mit zwölf Patrouillen à zwei Mann. Gemäss Urteil des Bundesgerichts vom 24. Februar 2009 (BGE 135 I 130) verletzt diese Regelung weder die Wirtschaftsfreiheit noch den Grundsatz der Gleichbehandlung. Auch die Organisatoren solcher Veranstaltungen könnten aufgrund allgemeiner Bestimmungen im Polizeigesetz zur Leistung von Kostenersatz verpflichtet werden. Dass für Sportvereine eine Sonderregelung getroffen worden sei, rechtfertige sich durch die bekannten und besonderen Risiken beim Aufeinandertreffen von Hooligans an den jeweiligen Anlässen.

2 Ergebnis der Vernehmlassung

2.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei dauerte vom 13. Juni bis zum 30. September 2014. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), die DJL, der LGB, das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei sowie die Luzerner Polizei. Die Vernehmlassungsfrist wurde auf Ersuchen der SVP bis zum 13. Oktober 2014 erstreckt.

Es gingen insgesamt 16 Vernehmlassungsantworten ein. 4 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten verzichteten auf eine Stellungnahme oder auf Bemerkungen.

2.2 Vernehmlassungsergebnis

Die CVP, die FDP, die Grünliberalen, die SP, die IG Kultur und die Luzerner Polizei haben sich zustimmend zur Vorlage geäussert. Ablehnend zur Vorlage geäussert haben sich die Juso, die DJL und der LGB. 5 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten stehen der Vorlage teilweise zustimmend, teilweise ablehnend gegenüber. Dazu gehören die Grünen, die zwar den §§ 32 und 32a zustimmen, den § 32b aber ablehnen. Die SVP, der FCL, der VLG und die Stadt Luzern haben grössere Vorbehalte betreffend den – teilweise vollständigen – Kostenersatz bei kommerziellen Veranstaltungen geäussert. Nachstehend werden die wichtigsten Rückmeldungen zu den beiden neuen §§ 32a und 32b und deren Weiterbearbeitung im Gesetzesentwurf dargestellt.

2.2.1 Kostenersatz bei Veranstaltungen nach § 32a

Fast alle Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten äusserten sich auch im Speziellen zur Regelung des sogenannten regulären Kostenersatzes für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen, wie sie in § 32a des Entwurfs in der Vernehmlassungsvorlage zur Diskussion gestellt wurde. Danach werden bei kommerziellen Veranstaltungen die vollen Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung gestellt. Bei Veranstaltungen mit einem zumindest teilweise ideellen Zweck werden die in Rechnung gestellten Kosten entsprechend dem Anteil des ideellen Zwecks reduziert, wobei ausdrücklich festgehalten ist, dass bei Kundgebungen auf eine Rechnungstellung verzichtet wird. Die Regelung wird von der CVP, den Grünen, der SP und der Luzerner Polizei begrüsst. Dabei befürwortet die SP insbesondere, dass friedliche Kundgebungen ausdrücklich kostenfrei sind. Die FDP, die Grünliberalen, die SVP, die Stadt Luzern, der VLG, der FCL, die IG Kultur und der LGB haben sich entweder grundsätzlich positiv zur Regelung von § 32a geäussert, aber grössere Vorbehalte angebracht, oder aber, sie stimmen der Regelung nur teilweise zu und lehnen sie teilweise ab. Kein Vernehmlassungsadressat hat sich grundsätzlich ablehnend zur Regelung von § 32a geäussert.

Bei den teilweise zustimmenden, teilweise ablehnenden Vernehmlassungsantworten zu § 32a wurden im Wesentlichen die folgenden drei Kritikpunkte vorgebracht:

Häufig wird angeregt, dass für alle Veranstaltungen ein gewisser Anteil des Polizeieinsatzes unentgeltlich erbracht werden soll. Für eine solche unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung bei Veranstaltungen sprechen sich die FDP, die SVP, die Stadt Luzern, der VLG, der FCL und der LGB aus. Die FDP begründet dieses Anliegen so, dass es eine der grundlegenden Staatsaufgaben sei, für Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu sorgen, und dass diese Aufgabe für den Einzelnen unentgeltlich zu erbringen sei. Nur für zusätzliche polizeiliche Leistungen solle nach dem Verursacherprinzip Kostenersatz verlangt werden. Die Stadt Luzern und der VLG befürchten durch einen Verzicht auf eine unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung negative Auswirkungen auf den Veranstaltungsort Luzern (z.B. Abwanderung von Veranstaltungen oder teurere Eintrittspreise).

Das Anliegen ist berechtigt, und die Begründungen vermögen zu überzeugen. Bisher gingen wir gestützt auf die kantonsrätliche Diskussion der Postulate P 504 und P 231 davon aus, dass bei Veranstaltungen die Kosten vermehrt auf den Veranstalter zu überwälzen seien. Deshalb haben wir auf die generelle Zurverfügungstellung einer unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung verzichtet. Die Vernehmlassungsantworten enthalten nun aber beachtenswerte Überlegungen, die für eine unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung sprechen. Wir haben deshalb das Anliegen berücksichtigt. § 32a des Gesetzesentwurfs wird um einen Absatz 3 ergänzt, wonach der Regierungsrat die Anzahl Einsatzstunden regelt, die im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht werden sollen. In der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei soll geregelt werden, dass die unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung je Veranstaltung 200 Einsatzstunden beträgt. Diejenigen Einsatzstunden, die über diesen Sockel einer unentgelt-

lichen polizeilichen Grundversorgung hinausgehen, werden wie bis anhin und wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen – je nach Anteil des ideellen Zwecks – dem Veranstalter in Rechnung gestellt. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Urteil des Bundesgerichts vom 24. Februar 2009 in der zu beurteilenden neuenburgischen Verordnung ebenfalls eine unentgeltliche Grundversorgung vorgesehen ist (vgl. Kap. 1.6) und eine unentgeltliche Grundversorgung auch Eingang in die Vereinbarung mit dem FCL gefunden hat.

Ebenfalls häufig gefordert wird eine Überprüfung und allenfalls eine Änderung der in Kapitel 1.5 dargestellten Einstufung der Veranstaltungen in fünf verschiedene Kategorien, für welche die Veranstalter einen unterschiedlich hohen Kostenersatz zu leisten haben. Diese Forderung wird durch die FDP, die Grünliberalen, die SVP, die Stadt Luzern, den VLG, den FCL und die IG Kultur geäussert. Die FDP lehnt eine Einteilung der Veranstaltungen in verschiedene Kategorien grundsätzlich ab, da eine solche nicht nach objektiven Kriterien erfolgen könne und einen grossen Interpretationsspielraum zulasse. Die Grünliberalen führen aus, dass die Reduktion des Kostenersatzes je nach Anteil des ideellen Zwecks die Gefahr von Willkür berge und dass neben dem ideellen Zweck auch das Kriterium «Risiko von Gewaltausübungen» bei der Beurteilung des Kostenersatzes mit einbezogen werden solle. Die SVP und der VLG üben Kritik an dem im Konzept über die Anwendung der GebVo vorgesehenen vollständigen Kostenersatz bei Fussball-Länderspielen und Musikkonzerten. Zusätzlich ist die SVP generell gegen den Kostenersatz bei Anlässen in den Gemeinden. Der VLG lehnt eine Kostenüberwälzung bei Fussballspielen von Klubs unterer Ligen ab. Die Stadt Luzern spricht sich dafür aus, dass Musik-, Theater-, Sport- und Brauchtumsveranstaltungen, die aufgrund der Erhebung eines Eintrittsgeldes zumindest teilweise kommerziell sind, jeweils zu einem grossen Teil als ideell einzustufen sind. Die IG Kultur regt an, dass bei der Überprüfung der Klassifizierung der Veranstaltungen die Abteilung Kultur des Bildungs- und Kulturdepartementes angehört wird.

Wir berücksichtigen die vorgebrachten Anliegen, indem wir die im Konzept über die Anwendung der GebVo bei Veranstaltungen enthaltene Klassifizierung der verschiedenen Veranstaltungen überprüfen und zumindest betreffend Musikkonzerte anpassen. Bei der Einteilung der Musikkonzerte in die verschiedenen Kategorien soll das Kriterium «Kultur» ausreichend gewürdigt und die Art der einzelnen Musikkonzerte differenzierter beurteilt werden. In diesem Prozess soll die Abteilung Kultur des Bildungs- und Kulturdepartementes angehört werden. Durch die Einführung einer unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung bei Veranstaltungen relativiert sich die Kritik am vollständigen Kostenersatz bei den bisher als rein kommerziell eingestuft Veranstaltungen «Fussball-Länderspiele der Schweizer Nationalmannschaft» und «Musikkonzerte». Es ist aber darauf hinzuweisen, dass wir die Einteilung von einzelnen beispielhaften Veranstaltungen in verschiedene Kategorien mit jeweils unterschiedlich hohem Kostenersatz als zweckmässig erachten. Das Konzept über die Anwendung der GebVo bei Veranstaltungen, in dem die

Einteilung enthalten ist, stellt eine wichtige Vollzugshilfe für die Luzerner Polizei dar. Die Einteilung der Veranstaltungen in Kategorien dient dazu, dass sich eine gleichförmige und kohärente Praxis ausbilden kann, und wahrt das Prinzip der Gleichbehandlung. Selbstverständlich muss aber vor jeder Rechnungstellung im Einzelfall überprüft werden, ob die Prinzipien der GebVo bei der Einteilung eingehalten wurden.

Mehr Transparenz betreffend die Einteilung der Veranstaltungen in die verschiedenen Kategorien fordern die Grünliberalen, die SVP und die IG Kultur.

Dem Anliegen kommen wir so nach, dass das Konzept über die Anwendung der GebVo bei Veranstaltungen der zuständigen Kommission Ihres Rates zugestellt wird und beim Justiz- und Sicherheitsdepartement öffentlich eingesehen werden kann. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass sich die Einteilung der Veranstaltungen in die verschiedenen Kategorien auf die in § 4 Absätze 1 und 2 GebVo enthaltenen und somit transparenten Kriterien stützt.

2.2.2 Kostenersatz bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung nach § 32b

Die CVP, die FDP, die Grünliberalen, die SP, die SVP und der VLG begrüssen die vorgeschlagene Regelung zum Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung. Die Stadt Luzern und der FCL haben sich teilweise zustimmend, teilweise ablehnend geäussert. Abgelehnt wird eine solche Regelung von den Grünen, der Juso, den DJL und dem LGB. Bei den befürwortenden Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten sind die FDP, die Grünliberalen und die SP ausdrücklich der Meinung, dass durch die vorgeschlagene Bestimmung die vom Verwaltungsgericht kritisierten Punkte zufriedenstellend korrigiert worden seien. Die CVP begrüsst die vorgeschlagene Regelung, regt aber an, den Kostenersatz bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung nicht als Kann-Bestimmung, sondern als zwingende Bestimmung zu formulieren. Die FDP und der VLG erhoffen sich aus der konsequenten Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung eine Präventivwirkung auf Gewalttätige und Chaoten sowie die Veranstalter. Für die SVP scheint die Regelung nachvollziehbar, sie befürchtet aber Schwierigkeiten im Vollzug. Solche werden auch vom VLG angeführt, trotzdem ist er aber der Meinung, dass die vorgeschlagene Regelung richtig und zielführend sei. Bei den teilweise zustimmenden, teilweise ablehnenden Vernehmlassungsantworten spricht sich die Stadt Luzern grundsätzlich gegen den Kostenersatz der Veranstalter bei Gewaltausübung aus. Es gebe bereits genügend Möglichkeiten für den Staat, auf grundrechtsgeschützte Kundgebungen Einfluss zu nehmen. Kostenüberwälzungen drohten den Kerngehalt der Grundrechte auszuhöhlen. Betreffend Kostenersatz durch die gewaltausübenden Personen beantragt die Stadt Luzern eine Halbierung der vorgesehenen Höchstgrenze von 30 000 Franken. Bei den ablehnenden Antworten ist zentral, dass der Abschreckungseffekt durch die Anpassungen in der Vorlage, wie namentlich die Höchstgrenzen, nicht beseitigt worden sei und demzufolge die Grundrechte faktisch eingeschränkt würden. Zudem gebe die Situation im Kanton Luzern keinen Anlass für eine solche Regelung. In den letzten

Jahren seien Kundgebungen stets friedlich verlaufen, weshalb es nicht erforderlich sei, mit einer Präventivwirkung, wie sie diese Regelung entfalte, auf die Teilnehmenden und die Veranstalter von Kundgebungen einzuwirken. Die DJL führen zusätzlich unter anderem an, dass der Staat gehalten sei, die Voraussetzungen für eine effektive Grundrechtsausübung zu schaffen. Insbesondere unter diesem Gesichtspunkt sei der Verzicht auf eine kostenlose polizeiliche Grundleistung höchst problematisch. Zudem handle es sich bei der Kostenüberwälzung auf die Versammlungsveranstalter um ein finanzielles Interesse des Staates und damit um kein legitimes Interesse für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit.

Neben der erwähnten allgemeinen Kritik an der vorgeschlagenen Regelung wurden auch die folgenden konkreten Änderungsanträge vorgebracht:

Die CVP und die FDP beantragen, dass die Höchstgrenzen, die den Kostenersatz prozentual und betragsmässig begrenzen, im Einzelfall überschritten werden dürfen.

Die Höchstgrenzen sollen einen Abschreckungseffekt und damit eine faktische Grundrechtseinschränkung verhindern. Deshalb müssen sie starr sein. Dies entspricht im Übrigen auch den im Urteil des Verwaltungsgerichts umschriebenen Anforderungen an eine verfassungskonforme Regelung des Kostenersatzes für Polizeieinsätze bei grundrechtsgeschützten Veranstaltungen. Dementsprechend haben wir diesen Änderungsantrag nicht in die vorliegende Botschaft aufgenommen.

Die Stadt Luzern regt die Halbierung der in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Höchstgrenze der Kostenbeteiligung von einzelnen gewaltausübenden Personen in der Höhe von 4000 Franken an.

Mit der Kostenbeteiligung soll zum einen eine präventive Wirkung in dem Sinn erreicht werden, dass die Teilnehmenden von Veranstaltungen auf Gewaltausübungen verzichten. Zum andern darf die Kostenbeteiligung nicht dazu führen, dass auf die Teilnahme an grundrechtsgeschützten Veranstaltungen ganz verzichtet wird, da dies unter Umständen einer faktischen Grundrechtseinschränkung gleichkäme. Dies zeigt, dass bei der Festlegung von Höchstgrenzen verschiedene Interessen gegeneinander abgewogen werden müssen. Dementsprechend beantragen die Vernehmlassungsadressatinnen teilweise – wenn auch nur im Einzelfall – eine Erhöhung (CVP, FDP) und teilweise eine Senkung der Höchstgrenze für Einzelpersonen (Stadt Luzern). Wir erachten die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Höchstgrenze als sachgerecht, weshalb wir sie unverändert lassen. Bezüglich Einzelheiten verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 32b in Kapitel 5 (Rechenbeispiel).

Die DJL beantragen, dass die Anfechtung von Rechnungsverfügungen im Anwendungsbereich von § 32b kostenfrei sein soll. Sie begründen dies damit, dass Organisatoren von Kundgebungen selten über die nötigen Gelder verfügten, um die Kosten einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung vorzuschiessen oder zu bezahlen.

Die Behörde kann bereits heute gemäss § 200 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) die amtlichen Kosten ermässigen oder auf die Kostenaufgabe verzichten, wenn die Parteien an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder wenn besondere Gründe, insbesondere das öffentliche Interesse an einer Abklärung der Streitfrage, dies rechtfertigen. Von einer generellen Kostenfreiheit der Anfechtung von Rechnungsverfügungen im Anwendungsbereich von § 32b würden auch Beschwerdeführerinnen oder Beschwerdeführer profitieren, welche die amtlichen Kosten aufgrund ihrer finanziellen Situation problemlos bezahlen könnten. Das ist nicht gerechtfertigt. Die Regelung von § 200 VRG lässt eine einzelfallangepasste Beurteilung der jeweiligen Situation zu. Dementsprechend verzichten wir darauf, den Antrag der DJL zu berücksichtigen.

2.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft – definitive Botschaft

Abgesehen von Ergänzungen, Aktualisierungen und den üblichen redaktionellen Bereinigungen in den Erläuterungen unterscheidet sich unser Gesetzesentwurf in dieser Botschaft inhaltlich in zwei Punkten vom Vernehmlassungsentwurf: Wir haben zum einen den § 32a um einen Absatz 3 ergänzt, in dem die unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung bei Veranstaltungen geregelt ist. Zum anderen sehen wir, anders als in der Vernehmlassungsbotschaft, nunmehr davon ab, den Kostenersatz bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung teilweise auf Stufe Verordnung zu regeln. Neu geht aus § 32b Absatz 1 direkt hervor, welche Kosten für den Polizeieinsatz bei einer Veranstaltung mit Gewaltausübung zusätzlich zum Kostenersatz nach § 32a in Rechnung gestellt werden können.

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei sollen die im Urteil des Verwaltungsgerichts skizzierten Anforderungen an eine Rechtsnorm, die den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen – insbesondere auch bei Kundgebungen – ermöglicht, umgesetzt werden (vgl. Kap. 1.4). Dadurch erhält der gesamte Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen eine Grundlage im Gesetz.

Gleichzeitig soll die Norm so ausgestaltet sein, dass sie in der polizeilichen Praxis auch wirklich anwendbar ist und eine gewisse präventive Wirkung entfaltet. Präventiv wirkt die Gesetzesänderung insofern, als für die Veranstalter ein Anreiz besteht, Bewilligungen einzuholen und die entsprechenden Auflagen einzuhalten, um Kosten zu vermeiden. Die Praxistauglichkeit und die Präventivwirkung der vorgeschlagenen Bestimmungen wurden intensiv mit der Luzerner Polizei diskutiert.

Bei der Überarbeitung sind wir von den heutigen Bestimmungen, die den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen regeln, ausgegangen. Ein Teil der bereits heute in § 4 GebVo enthaltenen Regeln des Kostenersatzes wird in das Gesetz

aufgenommen (§ 32a Entwurf). Es sind dies die Grundsätze, wonach bei Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck die Kosten dem Veranstalter in Rechnung gestellt werden und dass bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzierte Kosten in Rechnung gestellt werden. Gleiches gilt für die Regelung, dass bei – friedlichen – Kundgebungen auf die Rechnungstellung verzichtet wird. Damit wird den Grundrechten der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Versammlungsfreiheit Rechnung getragen. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis haben wir die Regeln des generellen Kostenersatzes um eine unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung ergänzt (§ 32a Abs. 3 Entwurf). Danach regelt der Regierungsrat die Anzahl Einsatzstunden, die im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht werden. Geplant ist, in der Verordnung festzulegen, dass je Veranstaltung 200 Einsatzstunden unentgeltlich sind. Die über diesen Sockel an unentgeltlicher Grundversorgung hinausgehenden Einsatzstunden werden wie bis anhin bei rein kommerziellen Veranstaltungen vollumfänglich in Rechnung gestellt. Bei Veranstaltungen mit einem zumindest teilweise ideellen Zweck wird der Rechnungsbetrag je nach Anteil des ideellen Zwecks reduziert. Mit der Schaffung einer unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung bei Veranstaltungen wird der in der Rechtsliteratur teilweise vertretenen Ansicht nachgekommen, dass bei kommerziellen Veranstaltungen bezüglich Kostenüberwälzung Nutzenüberlegungen anzustellen seien. Diese Ansicht stützt sich auf die Wirtschaftsfreiheit. Danach profitieren von den Polizeileistungen im Zusammenhang mit Veranstaltungen stets nicht nur der Veranstalter, sondern auch die Teilnehmenden und der Staat. Der Nutzen des Staates kann sich auch bei Veranstaltungen mit einem rein kommerziellen Zweck etwa aus deren positiver Ausstrahlung, dem volkswirtschaftlichen Effekt oder auch durch privat finanzierte Infrastruktureinrichtungen ergeben. Da damit auch der Staat Nutzniesser von Veranstaltungen ist, dürfen dem Veranstalter deshalb nicht sämtliche Polizeikosten überwält werden. Polizeimassnahmen im Rahmen und im Ausmass der polizeilichen Grundversorgung sollten gebührenfrei erbracht werden (Leutert, a.a.O., S. 126 ff.). Die Kriterien für Veranstaltungen mit kommerziellem und für solche mit ideellem Zweck sowie die Möglichkeit, Vereinbarungen mit privaten Veranstaltern abschliessen zu können, sind weiterhin in der Verordnung geregelt, da es sich dabei um eigentliche Ausführungsbestimmungen handelt.

Der ursprünglich in § 4 Absatz 4 GebVo geregelte Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung, der vom Verwaltungsgericht aufgehoben wurde, wird ebenfalls ins Gesetz über die Luzerner Polizei integriert. Damit wird dem Prinzip der Gesetzmässigkeit von Gebühren Genüge getan. Die neue Regelung baut auf der erwähnten Verordnungsbestimmung auf, sie unterscheidet sich aber von dieser in einzelnen Punkten wesentlich. Zum einen werden die gebührenpflichtigen Personen klarer abgegrenzt. Im Gesetz wird nicht mehr vom «Veranstalter und den übrigen Verursachern je nach ihrem Störeranteil» als gebührenpflichtige Personen gesprochen, sondern vom «Veranstalter und den an der Gewaltausübung beteiligten Personen». Der Kreis der gebührenpflichtigen Personen wird dadurch enger gefasst. Indirekt zu einer klareren Abgrenzung der gebührenpflichtigen Personen trägt überdies die Einschränkung des Gebührentatbestandes auf die vorsätzliche oder grobfahrlässige Nichteinhaltung von Bewilligungsaufgaben bei. Sodann soll die jeweilige Höchstgrenze des Kostenersatzes berücksichtigen, ob es sich um einen Ver-

anstanter oder um an der Gewaltausübung beteiligte Personen handelt. Mit den Höchstgrenzen soll ein möglicher Abschreckungseffekt durch die Gebühren auf die Grundrechtsausübung verhindert werden. Es soll niemand von der friedlichen Ausübung der Grundrechte abgehalten werden. Zudem können dank der Höchstgrenzen die Gebühren im Voraus annäherungsweise errechnet werden. Es ist aber nicht möglich, die genaue Höhe des Kostenersatzes von vornherein festzulegen, da diese vom effektiven Polizeieinsatz abhängt und dieser unter anderem aus polizeitaktischen Gründen nicht vor der Veranstaltung bekannt gegeben werden kann. Wie bereits bei der aufgehobenen Bestimmung von § 4 Absatz 4 GebVo der Fall, kann die neue Regelung gemäss § 32b des Entwurfs nur dann angewendet werden, wenn an der fraglichen Veranstaltung Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde.

4 Kosten

Die Gesetzesänderung verursacht keine Kosten. Der Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen mit kommerziellem oder ideellem Zweck wird bereits heute mit Ausnahme der unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung im Wesentlichen so angewendet, wie er neu im Gesetz verankert wird (vgl. Kap. 1.5). Die bedeutendste Änderung für die Praxis ist die Regelung des Kostenersatzes bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung (§ 32b des Entwurfs). Deren Anwendung bedeutet einen Mehraufwand für die Luzerner Polizei, insbesondere betreffend Inkasso und Identifizierung der an der Gewaltausübung beteiligten Personen. Der Mehraufwand dürfte durch die erzielten Gebühren etwa ausgeglichen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass erfahrungsgemäss ein Kostenersatz gestützt auf eine Gewaltausübung nur selten zur Anwendung kommen dürfte, dies etwa bei grösseren Kundgebungen. Solche verliefen im Kanton Luzern in der jüngeren Vergangenheit erfreulicherweise überwiegend friedlich. Eine weitere Änderung für die Praxis ist die Einführung einer unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung bei Veranstaltungen, da diese für den Kanton zu Mindereinnahmen führt. Da aber in der geltenden Vereinbarung mit dem FCL eine unentgeltliche Grundversorgung bereits enthalten ist, sollten die Mindereinnahmen nicht allzu hoch ausfallen. Dies insbesondere auch deshalb, da durch die Einführung einer unentgeltlichen Grundversorgung damit gerechnet werden kann, dass ein grosser Teil der aufwendigen Kostenerlassverfahren im Anschluss an eine Rechnungstellung entfallen wird.

5 Die Gesetzesänderung im Einzelnen

§ 32

Die Bestimmung regelt heute die Gebührenerhebung der Luzerner Polizei abschliessend. Systematisch ist sie so aufgebaut, dass in Absatz 1 generell auf das Gebührengesetz (SRL Nr. 680) verwiesen wird, in Absatz 2 einzelne Fälle von Gebührenerhebungen exemplarisch aufgeführt werden und schliesslich in Absatz 3 dem Regierungsrat die Regelungsbefugnis des Näheren in einer Verordnung übertragen wird.

Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 7. Mai 2013 die exemplarische Aufzählung von Gebührenratbeständen in Kombination mit dem Verweis auf das Gebührengesetz in Absatz 1 als ungenügende formell-gesetzliche Grundlage für einen Kostenersatz bei Veranstaltungen beurteilt. Zur Behebung dieses Mangels wird der geltende Absatz 2a gestrichen. Der Kostenersatz bei Veranstaltungen wird in den neuen §§ 32a und 32b ausführlich geregelt. Der heutige Absatz 2b einschliesslich Einleitungssatz wird neu zu Absatz 2.

Die geltenden Absätze 1 und 3 bleiben unverändert.

Da in § 32 fortan nur noch die Grundsätze der Gebührenerhebung der Luzerner Polizei geregelt sind, wird die Bestimmung mit der Sachüberschrift «Grundsätze» versehen.

§ 32a

Die Bestimmung regelt in grundsätzlicher Weise den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen. Kommt es an der Veranstaltung zu Gewaltausübung, gelangt überdies § 32b zur Anwendung. Der Inhalt von § 32a ist heute im Wesentlichen in § 4 GebVo geregelt.

Mit dem Begriff «Veranstaltungen» in Absatz 1 sind organisierte, zweckbestimmte, zeitlich begrenzte Ereignisse gemeint, an denen eine Gruppe von Personen vor Ort teilnimmt. Die Kriterien für eine Veranstaltung mit kommerziellem Zweck sind in § 4 Absatz 1 GebVo festgelegt (vgl. Kap. 1.3). Unter dem Begriff «die Kosten» hinsichtlich einer Veranstaltung mit einem rein kommerziellen Zweck sind vorbehältlich des Absatzes 3 die vollen Kosten oder anders ausgedrückt 100 Prozent der Kosten des Polizeieinsatzes zu verstehen. Dies ist nicht zu verwechseln mit den Vollkosten. So sind beispielsweise die sogenannten Overheadkosten wie beispielsweise die Administration nicht eingeschlossen. Auf den expliziten Hinweis «100 Prozent der Kosten», der heute in § 4 Absatz 1 GebVo enthalten ist, kann verzichtet werden. Dass bei Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck 100 Prozent der Kosten in Rechnung gestellt werden, ergibt sich aus dem Umkehrschluss von Absatz 2, wonach bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzierte Kosten in Rechnung gestellt werden. Die Kosten eines «Polizeieinsatzes» bemessen sich gemäss den §§ 5 und 6 GebVo. Ab dem 1. Januar 2015 gilt ein Ansatz von 120 Franken pro Einsatzstunde einer Polizistin oder eines Polizisten (§ 5 GebVo). Die zusätzlichen Kosten für Motorfahrzeuge und Spezialdienste, für technische Geräte und Material sowie für administrative Arbeiten ergeben sich aus der detaillierten Liste in § 6 GebVo.

Absatz 2 regelt den Kostenersatz bei Veranstaltungen mit ganz oder teilweise ideellem Zweck ebenfalls in grundsätzlicher Weise. Auch hier bleibt die in Absatz 3 geregelte unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung vorbehalten. Der ideelle Zweck einer Veranstaltung ist in § 4 Absatz 2 GebVo definiert (vgl. Kap. 1.3). Die Reduktion der in Rechnung zu stellenden Kosten erfolgt wie bis anhin je nach Anteil des ideellen Zwecks. Für Erläuterungen zum entsprechenden Konzept der Luzerner Polizei, das vom Justiz- und Sicherheitsdepartement genehmigt wurde, verweisen wir auf das Kapitel 1.5.

In Absatz 3 ist die unentgeltliche polizeiliche Grundversorgung bei Veranstaltungen geregelt. Danach bestimmt der Regierungsrat die Anzahl Einsatzstunden, die im

Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht werden. Vorgeesehen ist, in der Verordnung festzulegen, dass je Veranstaltung 200 Einsatzstunden unentgeltlich sind. Zum Begriff «Veranstaltung» verweisen wir auf die Erläuterungen zu Absatz 1. Dauert eine Veranstaltung mehrere Tage, so gilt diese ebenfalls als eine Veranstaltung. Die über die unentgeltliche Grundversorgung hinausgehenden Einsatzstunden werden den Veranstaltern wie bis anhin bei rein kommerziellen Veranstaltungen vollumfänglich in Rechnung gestellt. Bei Veranstaltungen mit einem zumindest teilweisen ideellen Zweck wird der Rechnungsbetrag je nach Anteil des ideellen Zwecks reduziert.

§ 32b

Die Bestimmung regelt den Kostenersatz bei Veranstaltungen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde. Bei solchen Veranstaltungen können zusätzlich zum Kostenersatz nach § 32a die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung in Rechnung gestellt werden. § 32b gelangt somit kumulativ zu § 32a zur Anwendung, aber nur für die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass bei Veranstaltungen mit einem mindestens teilweise kommerziellen Zweck ein unerwünschter Anreiz für den Veranstalter geschaffen würde, Gewaltausübungen zu provozieren. Dies deshalb, weil bei Gewaltausübungen die Kosten nach dem Störerprinzip auf die jeweiligen Störer (Veranstalter und Randalierende) aufzuteilen sind. Ist aber ein Teil der Kosten durch die gewaltausübenden Personen zu tragen, so fallen die auf den Veranstalter entfallenden Kosten entsprechend geringer aus. Um dies zu vermeiden, bezieht sich § 32b nur auf die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung.

Stets zu berücksichtigen ist das im Gebührenrecht geltende Kostendeckungsprinzip (vgl. Kap. 1.2.2). Danach darf – vereinfacht ausgedrückt – der Gesamtertrag aus dem Kostenersatz nach den §§ 32a und 32b die bei einem Polizeieinsatz entstandenen Kosten nicht übersteigen. Falls der Polizeieinsatz aufgrund der Gewaltausübung länger dauert, als im Vorfeld der Veranstaltung geplant, oder mehr Polizeipersonal aufgeboden werden muss, ist dieser Mehraufwand selbstverständlich ebenfalls mitzubetrachten. Dauert beispielsweise ein Polizeieinsatz anlässlich einer Kundgebung sechs Stunden und ereignet sich die Gewaltausübung nach drei Stunden, richtet sich der Kostenersatz für die erste Hälfte des Polizeieinsatzes nach § 32a Absatz 2, wonach bei Kundgebungen auf eine Rechnungstellung verzichtet wird, und die zweite Hälfte des Polizeieinsatzes nach § 32b. Somit wird die Hälfte der Kosten des Polizeieinsatzes unter Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips auf die an der Gewaltausübung beteiligten Personen und unter gewissen Umständen auch auf den Veranstalter der Kundgebung aufgeteilt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass aufgrund der polizeilichen Erfahrung die erste Gewaltausübung üblicherweise erst im späteren Verlauf der Veranstaltung stattfindet, was unter anderem auf den Einfluss von Alkohol zurückzuführen ist.

Zwingende Voraussetzung dafür, dass § 32b überhaupt zur Anwendung gelangt, ist nach Absatz 1 die Ausübung von Gewalt an Personen oder Sachen. Gemeint ist die physische Gewalt, wie sie beispielsweise Bestandteil der Straftatbestände gegen Leib und Leben (Art. 111–136 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]) und der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) ist. Die

Ausgestaltung von Absatz 1 als sogenannte Kann-Bestimmung ermöglicht es der Luzerner Polizei aufgrund des eingeräumten Ermessens, unter anderem bei Bagatellfällen von Gewaltausübung auf eine Kostenüberwälzung zu verzichten. Dabei ist insbesondere an Tätlichkeiten zwischen einzelnen Personen zu denken, die an grösseren Veranstaltungen wie beispielsweise dem Luzerner Fest regelmässig vorkommen. Der verwendete Terminus der «an der Gewaltausübung beteiligten Personen» ist von den effektiv gewaltausübenden Personen abzugrenzen. Es geht hier nicht um eine straf- oder zivilrechtliche, persönliche Verantwortlichkeit, sondern um eine verwaltungsrechtliche Zuteilung von Gebühren an bestimmte Personen. Mit dem Ziel einer vereinfachten Zuteilung werden denn auch nicht die Gebühren individuell auf die einzelnen Personen nach ihrer individuellen Gewaltausübung zugeteilt, sondern aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Personengruppe, die die Gewalt ausgeübt hat. Dabei wird auf die zur Abgrenzung der öffentlichen Zusammenrottung beim Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) entwickelte Rechtsprechung abgestellt. Straffrei oder im hier interessierenden Zusammenhang gebührenfrei sollen diejenigen Personen bleiben, die sich auf behördliche Aufforderung hin entfernen, wenn sie weder selbst Gewalt angewendet noch zur Gewaltanwendung aufgefordert haben (vgl. Art. 260 Abs. 2 StGB). Dies gilt selbstverständlich auch für Personen, die sich ohne behördliche Aufforderung oder noch vor Ergehen einer solchen entfernen (Gerhard Fiolka, in: Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch II, 2. Aufl., Basel 2007, N. 41 zu Art. 260 StGB). Es ist darauf hinzuweisen, dass in den §§ 32 ff. nur der Kostenersatz für Polizeieinsätze geregelt ist. Der Schadenersatz bleibt vorbehalten. So sind beispielsweise Haftungsansprüche für beschädigtes Polizeimaterial auf dem zivilrechtlichen Weg geltend zu machen.

Absatz 2 teilt die in Rechnung zu stellenden Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung auf die verschiedenen gebührenpflichtigen Personen auf. Es sind dies der Veranstalter sowie die an der Gewaltausübung beteiligten Personen. In Anwendung des Störerprinzips sind die Kosten je nach ihrem Störeranteil auf die jeweiligen gebührenpflichtigen Personen aufzuteilen. Um dies praktikabel auszugestalten, werden die Kosten im Sinn von Absatz 1 schematisch aufgeteilt. Danach tragen der Veranstalter höchstens 40 Prozent und die an der Gewaltausübung beteiligten Personen 60 Prozent der Kosten. Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, dass der Veranstalter als sogenannter Zweckveranlasser zwar einen gewissen Teil zur Störung der Polizeigüter beiträgt, dieser aber stets weniger als die Hälfte der Störung ausmacht. Den grösseren Teil der Störung der Polizeigüter erfolgt durch die Personen, welche Gewalt ausüben. Diese würden erfahrungsgemäss keine Gewalt ausüben, wenn die Veranstaltung als Anlass zur Gewaltausübung gar nicht erst stattfände. Mit der Verwendung des Begriffs «höchstens» wird erreicht, dass der durch den Veranstalter zu bezahlende Anteil je nach Einhaltung der Bewilligungsaufgaben reduziert oder auf eine Kostenüberwälzung ganz verzichtet werden kann. Dies erlaubt es, die Bestimmung im Einzelfall sachgerecht anzuwenden.

Voraussetzung dafür, dass der Veranstalter gemäss § 32b kostenpflichtig wird, ist die vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung von Bewilligungsaufgaben. Übliche Bewilligungsaufgaben bei Veranstaltungen sind die Bereitstellung eines genügenden Sicherheitsdienstes sowie das Vorhandensein eines Notfallkonzeptes. Bei Kundgebungen werden regelmässig zusätzlich die Marschroute und die Zeit festgelegt. Häufig wird der Veranstalter einer Kundgebung auch verpflichtet, im Sinn eines privaten

Sicherheitsdienstes, vor und nach den Kundgebungsteilnehmenden sogenannte Ordner mitmarschieren zu lassen, welche die Kommunikation mit der Polizei sicherstellen. Schliesslich wird häufig auf die Einhaltung des Vermummungsverbots hingewiesen. Die Begriffe des Vorsatzes und der Grobfahrlässigkeit sind hinlänglich bekannt und müssen an dieser Stelle nicht näher erläutert werden. Die Einhaltung der Bewilligungsaufgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht ist bei der Festlegung des durch den Veranstalter zu tragenden Kostenanteils zu berücksichtigen. Wird beispielsweise die Hälfte der Bewilligungsaufgaben eingehalten, so wäre der grundsätzlich durch den Veranstalter zu tragende Anteil von 40 auf 20 Prozent zu halbieren. Für den Kostenanteil des Veranstalters wird eine Höchstgrenze von 30 000 Franken festgelegt. Bei der Errechnung der Höchstgrenze sind wir von einem durchschnittlichen Polizeieinsatz an einer durchschnittlichen Kundgebung mit Gewaltpotenzial ausgegangen, bei der die Gewalt durch eine Gruppe von zehn Personen nach der Hälfte der Zeitdauer des Polizeieinsatzes ausgeübt wird (Erfahrungswerte: 150 Polizeiangehörige à 8 Stunden; 300 Teilnehmende). Folgendes Rechenbeispiel führte zu den in den Absätzen 3 und 4 festgelegten Höchstgrenzen:

– Gesamtkosten des Polizeieinsatzes		Fr. 150 000.–
– Kosten des Einsatzes ab Gewaltausübung	(50%)	Fr. 75 000.–
– Kostenanteil des Veranstalters	(40%)	Fr. 30 000.–
– Kostenanteil der gewaltausübenden Personen	(60%)	Fr. 45 000.–
– Kostenanteil einer gewaltausübenden Person		
(dividiert durch 10; abgerundet)		Fr. 4 000.–

Der Anteil von 60 Prozent der Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung wird nach Absatz 4 zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt. Nach dem Störerprinzip darf jede einzelne Person nur anteilmässig aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur gewaltausübenden Personengruppe für die Störung der Polizeigüter in Anspruch genommen werden. Mit der festgelegten Höchstgrenze von 4000 Franken wird eine Abschreckungswirkung der möglichen Gebühren eingedämmt, um die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Versammlungsfreiheit nicht zu verletzen. Zur Höhe der Höchstgrenze verweisen wir auf das oben aufgeführte Rechenbeispiel.

6 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, unserem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei betreffend den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Veranstaltungen zuzustimmen.

Luzern, 9. Dezember 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 350

Gesetz über die Luzerner Polizei

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. Dezember 2014,
beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 wird wie folgt geändert:

§ 32 *Sachüberschrift (neu) und Absatz 2* *Grundsätze*

² Insbesondere kann sie ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, namentlich wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen, der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung stellen.

§ 32a *(neu)* *Kostenersatz bei Veranstaltungen*

¹ Bei Veranstaltungen mit kommerziellem Zweck stellt die Luzerner Polizei dem Veranstalter die Kosten des Polizeieinsatzes in Rechnung.

² 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 unter Vorbehalt von § 32b auf die Rechnungstellung verzichtet.

³ Der Regierungsrat bestimmt in der Verordnung die Anzahl Einsatzstunden, die im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht werden.

§ 32b (neu; vor Zwischentitel VIII)

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 Bewilligungsauflagen vorsätzlich oder grobfahrlässig nicht eingehalten hat. Je nach Einhaltung der Bewilligungsauflagen 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 4000 Franken in Rechnung gestellt werden.

II.

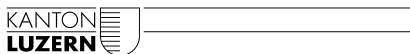
Die Änderung tritt am _____ in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch

