

Grundsatzurteil zur Gebührenüberwälzung bei Kundgebungen

Das Bundesgericht hat die Beschwerde der Demokratischen JuristInnen Luzern (DJL) gegen das Luzerner Polizeigesetz in öffentlicher Urteilsberatung teilweise gutgeheissen.

Vor bald acht Jahren wurde im Luzerner Kantonsrat ein Postulat eingereicht, das die Überwälzung von Polizeikosten auf Kundgebungsveranstalter verlangte. Die in der Folge revidierte Polizeikostenverordnung sah eine nur rudimentär bestimmte Kostenüberwälzung auf Veranstalter sowie Störer vor – hielt einer ersten abstrakten Normkontrolle vor dem Luzerner Verwaltungsgericht aber nicht stand. Das Gericht bejahte einen grundrechtswidrigen Einschüchterungseffekt: Der Höhe nach nicht von vornherein bekannte, unter Umständen sehr hohe Gebühren können die Grundrechtsausübung vereiteln. Ausserdem äusserte es erhebliche Bedenken an der Ausweitung des Störerbegriffs auf den Zweckveranlasser und bemängelte das Fehlen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage (VwGer LU,

7.5.2013, P 12 2). Trotz des Urteils wurde das Vorhaben in den Grundzügen unverändert auf Gesetzesstufe realisiert. Allerdings wurden 30 000 Franken als Gebührenobergrenze definiert, die Haftung der Veranstalter an einen Verstoss gegen Bewilligungspflichten bzw. -auflagen geknüpft und eine Kostenverteilung unter den Störern zu gleichen Teilen statuiert.

Dagegen erhoben die DJL zusammen mit betroffenen Einzelpersonen und Organisationen Beschwerde ans Bundesgericht: Auch die «korrigierte» Norm verstosse gegen die Versammlungs- und die Meinungsfreiheit, zumal eine so hohe Maximalgebühr eine Abschreckungswirkung nicht auszuräumen vermöge. Ausserdem müssten Veranstalter im Falle von Ausschreitungen stets fürchten, dass die Polizei ihnen entgegenhält, gegen Bewilligungsaufgaben verstossen zu haben. Noch prekärer sei die

Situation für Spontankundgebungen: Diese unterliegen keiner Bewilligungspflicht, was die Luzerner Strafbehörden aber ignorieren und bei Spontankundgebungen systematisch wegen angeblich fehlender Bewilligung Anklage erheben. Neben diesen demokratiepolitisch bedeutsamen Aspekten rügten die BeschwerdeführerInnen insbesondere die Verletzung des Äquivalenzprinzips, die Ausweitung des Störerbegriffs sowie den strafrechtlichen Charakter der Kostenüberwälzung.

Das Bundesgericht bejaht in seinem Leitscheid ausdrücklich einen «chilling effect», wenn für die Ausübung eines ideellen Grundrechts Polizeikosten verrechnet werden, welche die Grundrechtsberechtigten von der Grundrechtswahrnehmung abhalten (E. 3). Allerdings entziehe sich die Bestimmung nicht gesamthaft einer verfassungskonformen Auslegung: So seien etwa Bewilligungsaufgaben verhältnismässig auszugestalten (die Gewährleistung der Sicherheit sei Aufgabe der Polizei), Veranstalter könnten nur haftbar gemacht werden, wenn ihr Verhalten «schlechter-

dings unverständlich» sei und spontane Kundgebungen seien von der Kostenpflicht ausgenommen (E. 5.3). Der Gebührenhöchstbetrag von 30 000 Franken komme unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten nur ausnahmsweise – genannt wird eine Grosskundgebung mit massiven Gewaltausschreitungen – in Betracht, wenn mehrere Veranstalter beteiligt seien, wobei diese nicht solidarisch, sondern anteilmässig haften (E. 6.3, 7.3). Hinsichtlich einzelner Teilnehmer hält das Gericht fest, dass derart hohe Kosten ein beträchtliches finanzielles Risiko darstellten und die Kostenbeteiligung nicht vorhersehbar sei, weshalb die Bestimmung grundsätzlich geeignet sei, einen Abschreckungseffekt zu bewirken (E. 11). Es lässt die grundrechtliche Frage aber letztlich offen, indem es die Bestimmung in ihrer Unendifferenziertheit als Verletzung des Rechtsgleichheits- und des Äquivalenzprinzips taxiert und aufhebt (E. 12).

BGer-Urteil 1C_502/2015 vom 18.1.2017, BGE-Publikation.

Markus Husmann, Vorstand
Demokratische JuristInnen Luzern