

LU_GERICHTE 7H 15 265 vom 5. September 2016

LU Gerichte, 2016-09-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_15_265

FR: LU_GERICHTE 7H 15 265 du 5 septembre 2016

IT: LU_GERICHTE 7H 15 265 del 5 settembre 2016

Regeste

Gebühren für den Polizeieinsatz im Zusammenhang mit dem Blue Balls Festival 2014. Polizeiliche Massnahmen für Veranstaltungen, welche im Rahmen einer Grundrechtsausübung vorgenommen werden, sind – solange sie dem 'courant normal' entsprechen, also im Bereich der Grundversorgung stattfinden – gestützt auf die Pflicht des Staats zur Wahrung der Sicherheit durch die allgemeinen Steuermittel zu decken, da ansonsten die Gefahr besteht, dass eine Grundrechtsausübung faktisch verunmöglicht wird. | Art. 21 BV, Art. 22 BV; § 32a PolG; § 4 Abs. 5 der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei. | Kausalabgaben

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Kausalabgaben Entscheiddatum: 05.09.2016 Fallnummer: 7H 15 265 LGVE: Gesetzesartikel: Art. 21 BV, Art. 22 BV; § 32a PolG; § 4 Abs. 5 der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei. Leitsatz: Gebühren für den Polizeieinsatz im Zusammenhang mit dem Blue Balls Festival 2014. Polizeiliche Massnahmen für Veranstaltungen, welche im Rahmen einer Grundrechtsausübung vorgenommen werden, sind – solange sie dem 'courant normal' entsprechen, also im Bereich der Grundversorgung stattfinden – gestützt auf die Pflicht des Staats zur Wahrung der Sicherheit durch die allgemeinen Steuermittel zu decken, da ansonsten die Gefahr besteht, dass eine Grundrechtsausübung faktisch verunmöglicht wird. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Aus den Erwägungen:

E. 4.3.1

Vorliegend stellt sich die Frage, ob die angestellten Überlegungen zur unentgeltlichen polizeilichen Grundversorgung, welche nun Eingang in die kantonale Gesetzgebung gefunden haben, bereits zu einem früheren Zeitpunkt bzw. im Geltungszeitpunkt des Gesetzes über die Luzerner Polizei [PolG; SRL Nr. 350]) und der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei (nachfolgend: PolGebVO; SRL Nr. 682) in deren Fassungen bis zum 31. Dezember 2015 (nachfolgend: aPolG bzw. aPolGebVO) zu beachten gewesen wären. Dafür ist eine Auslegung der Bestimmung von § 32 Abs. 2 lit. a aPolG vorzunehmen, welcher die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der vorliegend umstrittenen Gebühr bildet.

E. 4.3.2

Für die Auslegung des Abgaberechts gelten die allgemeinen methodischen Prinzipien (vgl. Locher, Komm. zum DBG, I. Teil, Therwil 2001, Vorbemerkungen N 132 m.w.H.). Demnach bildet Ausgangspunkt der Gesetzesauslegung der Wortlaut der Bestimmung. Abs. 1 von § 32 aPolG hält fest, dass die Luzerner Polizei Gebühren gemäss den Bestimmungen

des Gebührengesetzes (GebG; SRL Nr. 680) erhebt. Ferner lautet die Bestimmung wie folgt: "Insbesondere kann sie a. für ihre Aufwendungen, die einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern, von den Veranstalterinnen und Veranstaltern eine Gebühr erheben ..." (§ 32 Abs. 2 lit. a aPolG). ■ Ist der Text nicht hinreichend klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit den anderen Bestimmungen zukommt. Nach der Rechtsprechung hat das Gericht bei der Auslegung einen pragmatischen Methodenpluralismus zu befolgen, d.h. die einzelnen Auslegungselemente keiner Prioritätsordnung zu unterstellen (statt vieler BGE 131 II 562 E. 3.5, 131 II 697 E. 4.1, 125 II 196 E. 3a). Weiter zu berücksichtigen ist der Grundsatz, dass eine Bestimmung im Zweifelsfall verfassungskonform auszulegen ist. Bei der verfassungskonformen Auslegung wird die Norm eines Gesetzes oder einer Verordnung im Licht der Bestimmungen der Verfassung interpretiert. Hieraus folgt, dass kantonales Recht im Einzelfall bei einem Konflikt mit Bundesrecht bundesrechtskonform auszulegen ist, sofern einer kantonalen Vorschrift die Gültigkeit nicht gänzlich abgesprochen werden muss (vgl. Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, Zürich 2011, S. 108 N 19, S. 362 N 13). Einen Unterfall der verfassungskonformen Auslegung stellt die grundrechtskonforme Auslegung dar. Diese kommt zur Anwendung sowohl für die Grundrechte der BV als auch der EMRK (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 195).

E. 4.3.3

(...)

E. 5.1

In Anbetracht der Beweggründe, welche zur Gesetzesänderung geführt haben, ist insbesondere die verfassungskonforme Auslegung der Bestimmung von bedeutendem Gewicht. Eine Kostenüberwälzung richtet sich denn häufig explizit oder implizit gegen grundrechtlich geschützte Aktionen. Betroffen sind insbesondere verfassungsmässig und völkerrechtlich garantierte Grundrechte, namentlich die Versammlungsfreiheit (Art. 22 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101] ; Art. 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK; SR 0.101]; Art. 21 des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte [UNO-Pakt II; SR 0.103.2]) oder die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV; Art. 11 EMRK; Art. 22 UNO-Pakt II). Diese Grundrechte bezwecken den Schutz grundlegender individueller Freiheitsräume und sollen damit Rahmenbedingungen für einen öffentlichen Diskurs schaffen (vgl. Husmann, Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung, in: Sicherheit & Recht 2015, S. 151). ■ Die Ausübung von Grundrechten kann durch Abschreckung indirekt beeinträchtigt werden, was zur Beschränkung oder gar Vereitelung derselben führt (Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Zürich 2005, S. 118 f.). Eine Vereitelung der Grundrechtsausübung liegt vor, wenn der Grundrechtsberechtigte das entsprechende Grundrecht nicht ausüben kann, beispielsweise, wenn für die Ausübung eines ideellen Grundrechts so hohe Polizeikosten in Rechnung gestellt werden, dass die Grundrechtsberechtigten mit durchschnittlicher Finanzkraft aus Kostengründen auf die Grundrechtsausübung verzichten müssen (Leutert, a.a.O., S. 119 a.z.F.). Eine Beschränkung hingegen liegt beim sog. 'chilling effect' vor, wenn an die

Grundrechtsausübung unverhältnismässig grosse negative Begleiterscheinungen geknüpft werden. Dies ist etwa der Fall, wenn für die Ausübung eines ideellen Grundrechts hohe Polizeikosten verrechnet werden, welche von den Grundrechtsberechtigten finanziell zwar getragen werden könnten, diese jedoch von der Grundrechtswahrnehmung abhalten (Husmann, a.a.O., S. 152). Dementsprechend hielt auch der Bundesrat auf eine Anfrage von Nationalrat Engelberger (NW) bezüglich Polizeikosten für Demonstrationen im Jahr 2003 fest, dass Veranstalter von Demonstrationen, welche ausserordentliche Sicherheitsdispositionen von Polizeiorganen anfordern – wenn überhaupt – nur bedingt an den daraus entstehenden Kosten beteiligt werden dürfen. Das Recht, zu demonstrieren, dürfe dadurch nicht faktisch verhindert und die Veranstalter nicht von der Organisation einer Demonstration abgeschreckt werden (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern P 12 2 vom 7.5.2013 E. 6a/aa m.H.).

E. 5.2

Das Blue Balls Festival ist ein alljährlich im Juli stattfindendes Musikfestival mit Open-Air-Konzerten um das Luzerner Seebecken sowie Konzerten im Kultur- und Kongresszentrum Luzern und im Hotel Schweizerhof, welches über neun Tage andauert. Die Besucherzahl liegt seit dem Jahr 2006 bei jährlich rund 100'000 Besuchern (LUSTAT Jahrbuch 2015, S. 354). ■ Bezüglich Grundrechte ist beim Blue Balls Festival damit zum einen an die Versammlungsfreiheit zu denken (Art. 22 BV). Diese schützt verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck ganz generell kommunikativer Art (vgl. Errass, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 22 BV N 9 ff.). Zum andern steht die Kunstfreiheit im Fokus, welche – vorliegend relevant – insbesondere auch die Vermittler von Kunst schützt (Art. 21 BV; vgl. Meyer/Hafner, a.a.O., Art. 21 BV N 6). Damit handelt es sich bei der Durchführung des Blue Balls Festivals ohne Weiteres um die Ausübung von Grundrechten.

E. 5.3

Die Grenze der zulässigen Polizeikostenüberwälzung liegt dort, wo die Verfassung das Gemeinlastprinzip und damit die Finanzierung aus den allgemeinen Steuermitteln verlangt (Häner, Privatisierung staatlicher Ausgaben [Finanzierungsprivatisierung] unter verfassungsrechtlichen Aspekten, in: ZBl 2001, S. 431; Karl-Marc Wyss, Sicherheitskosten bei Fussball- und Eishockeyspielen: - Eine Studie zu den Kostentragungspflichten am Beispiel der Stadt Bern, in: BVR 2011 S. 65). ■ Polizeimassnahmen, die im Interesse der Allgemeinheit ausgeführt werden und im Rahmen und im Ausmass der polizeilichen Grundversorgung erfolgen (sog. 'courant normal'), sollten – wie grundsätzlich alle behördlichen Massnahmen zugunsten der Allgemeinheit – gebührenfrei erbracht werden (Leutert, a.a.O., S. 129 m.H.; Karl-Marc Wyss, a.a.O., S. 69). Die innere Sicherheit ist ein öffentliches Gut, an dessen Konsum mehrere unabhängige Personen gleichzeitig teilhaben können und es ist die Aufgabe des Staats, im Sinn seines Auftrags zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung einen Grundstock an polizeilichen Leistungen als service public über allgemeine Steuermittel bereitzustellen (Scheffler, Die Überwälzung von polizeilichen Sicherheitskosten anlässlich von Fussballspielen am Beispiel der "Lex Arena" der Stadt St. Gallen, in: Sicherheit & Recht 2011, S. 175 m.H.). Die Überwälzung von Polizeikosten auf den "Verursacher" führt dazu, dass nicht mehr der Staat die polizeiliche Grundversorgung

im Bereich der öffentlichen Sicherheit zu verantworten hat, sondern der "Störer" als Teil der Gemeinschaft (vgl. Husmann, a.a.O., S. 156). Es können keine Gebühren bei Leistungen erhoben werden, die für den Staat oder den Einzelnen existenziell sind bzw. kann es nicht angehen, dass die Polizei nur dann Hilfe leistet, wenn gewissermassen eine Schutzgebühr bezahlt wird. In diesem Bereich ist es erforderlich, dass das öffentliche Gut der Sicherheit allen in gleichem Masse zugänglich ist (Häner, a.a.O., S. 434). Die Kontrollgebühr zum Schutz der Polizeigüter (öffentliche Sicherheit und Gesundheit, Ruhe und Ordnung etc.) wird nur als zulässig betrachtet, wenn sie den üblichen Verwaltungsaufwand übersteigt (Häner, a.a.O., S. 434; vgl. zum Ganzen Karl-Marc Wyss, a.a.O., in: BVR 2011, S. 68).

E. 5.4

Im Urteil 2P.87/2006 vom 14. Februar 2007 wies das Bundesgericht eine Beschwerde der Veranstalter betreffend Gebühren in der Höhe von Fr. 56'000.-- für den Einsatz der Kantonspolizei Basel-Stadt an einem Konzert ab. Die pauschalisierte Gebühr wurde als rechtmässig beurteilt, weil sie klar unter dem tatsächlichen Aufwand von Fr. 156'393.-- lag.

■ Im Urteil 5A.45/2007 vom 6. Dezember 2007, in welchem es um den Polizeieinsatz an einem Fussballspiel ging, hielt das Gericht im Wesentlichen fest, dass nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften der Veranstalter als Verursacher bzw. Störer für den dem Staat erwachsenen Aufwand herangezogen werden könne, wenn die Durchführung einer Grossveranstaltung den besonderen Einsatz staatlicher Polizeikräfte notwendig mache, damit ein ordnungsgemässer Ablauf der Veranstaltung sichergestellt und polizeiwidrige Zustände verhindert werden können (E. 5.2.3). ■ Im Urteil BGE 135 I 130 schützte das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle eine Regelung des Kantons Neuenburg, nach welcher Fussball- und Eishockeyclubs gestützt auf eine kantonale Verordnung 80 % der effektiven Kosten der Polizei übernehmen müssen, wobei gemäss gleicher Verordnung diese Kostenbeteiligung auf 60 % reduzierbar ist, falls die Vereine Massnahmen gegen Ausschreitungen ergreifen. Der Entscheid macht klar, dass Abgaben mit nicht-prohibitivem Charakter für Polizeieinsätze im Rahmen von derartigen Sportanlässen aus grundrechtlicher Sicht, d.h. mit Blick auf die Wirtschaftsfreiheit und Rechtsgleichheit, zulässig sind (vgl. Karl-Marc Wyss, a.a.O., S. 74). ■ Das Luzerner Verwaltungsgericht hat sich im Urteil P 12 2 – ebenfalls ein abstraktes Normenkontrollverfahren – bereits mit der aPolGebVO auseinandergesetzt und dabei festgestellt, dass sich in der Tat ein Abschreckungseffekt einstelle, wenn mit Blick auf die Rechtslage im Zuge der Ausübung des Grundrechts mit derart hohen Kosten gerechnet werden müsse, dass der Grundrechtsberechtigte aus Kostengründen auf die Grundrechtsausübung verzichten würde. Die zu überbindenden Verwaltungsgebühren bei politischen Veranstaltungen, die ihrerseits den Grundrechtsschutz geniessen, seien im Ansatz heikel und können nur soweit Bestand haben, als sie (u.a.) hinsichtlich der Höhe der Gebühr den Anforderungen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes genügen (E. 6a/bb).

E. 5.5

Zusammengefasst ergibt sich, dass polizeiliche Massnahmen für Veranstaltungen, welche im Rahmen einer Grundrechtsausübung vorgenommen werden – solange sie dem 'courant normal' entsprechen, also im Bereich der Grundversorgung stattfinden – gestützt auf die Pflicht des Staats zur Wahrung der Sicherheit durch die allgemeinen Steuermittel zu decken sind, da ansonsten die Gefahr besteht, dass eine Grundrechtsausübung faktisch verunmöglicht wird. Erst wenn ein ausserordentlicher Verwaltungsaufwand notwendig

wird, um dem Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit Rechnung zu tragen, sind die über den 'courant normal' hinausgehenden Kosten im Sinn des Verursacherprinzips auf den Privaten zu überwälzen.

E. 6.1

Das Blue Balls Festival stellt angesichts der Dauer und der hohen Besucherzahl zweifelsohne eine Grossveranstaltung dar. Grössere Ausschreitungen, welche einen aufwändigen Polizeieinsatz erforderlich gemacht hätten, werden von der Vorinstanz nicht geltend gemacht; diese gibt in der Vernehmlassung an, gemäss dem internen Polizeijournal seien am Blue Balls Festival 2012 über ein Dutzend Straftaten, ein medizinischer Notfall sowie ein Brand, 2013 leicht weniger und 2014 weniger als ein halbes Dutzend solcher Vorfälle registriert worden. Allerdings hätten diese Informationen weder den Anspruch auf Vollständigkeit, noch könne von einer statistischen Signifikanz gesprochen werden. Der Beschwerdeführer hingegen bestreitet, Kenntnis von solchen Vorfällen zu haben. ■ Die Vorinstanz vermag nicht darzutun, ob die Verwirklichung der Delikte zweifelslos auf die Veranstaltung selbst zurückzuführen ist. Die Frage kann mit Blick auf die nachstehenden Erwägungen indes offen gelassen werden.

E. 6.2

Zwar stellt das Festival sowohl örtlich (rund um das Luzerner Seebecken) als auch zeitlich (neun Tage) eine ausgedehnte Veranstaltung dar. Dementsprechend muss davon ausgegangen werden, dass der Veranstalter Zweckveranlasser und zugleich "Störer" im Sinn der zitierten Lehre und Rechtsprechung ist. Indessen handelt es sich beim Festival nicht um eine Veranstaltung, welche der allgemeinen Erfahrung nach besondere Polizeieinsätze notwendig macht (wie bspw. politische Kundgebungen bzw. Demonstrationen oder Fussballspiele). Die seitens der Vorinstanz geltend gemachte Zahl an Straftaten ist angesichts der Besucherzahl und der Dauer des Festivals nicht als auffallend hoch zu bezeichnen. Von einer Deliktsrate, welche einen übermässigen Einsatz staatlicher Polizeikräfte erforderlich macht, um einen ordnungsgemässen Ablauf der Veranstaltung sicherzustellen und polizeiwidrige Zustände zu verhindern, kann nicht gesprochen werden. Dementsprechend hat die Vorinstanz am Blue Balls Festival 2014 auch lediglich eine Fusspatrouille bestehend aus zwei Polizisten eingesetzt, um dem Sicherheitsbedürfnis der Besucher des Festivals gerecht zu werden.

E. 6.3

Dennoch stellt sich die Frage, ob ein besonderer Aufwand im Sinn von § 32 Abs. 2 lit. a aPolG vorliegt, weil das Blue Balls Festival 2014 über mehrere Tage dauerte und damit – wie zuvor gesagt – zwar nicht vom personellen Aufwand her, stattdessen aber in zeitlicher Hinsicht über eine allgemeine Sicherheitsleistung hinausging.

E. 6.4

Der Regierungsrat hat in der neuen Gesetzgebung den Sockel an unentgeltlich zu erbringenden Polizeieinsatzstunden auf 200 festgelegt und damit zum Ausdruck gebracht, dass der 'courant normal' für sämtliche Veranstaltungen bei 200 Einsatzstunden liegt. Diese 200 Stunden sind stets unentgeltlich zu erbringen, dabei spielt das Verhältnis ideell/kommerziell genau so wenig eine Rolle wie der Grund der Veranstaltung selbst oder – wie vorliegend von Interesse – dessen Dauer. Anders gesagt ist unerheblich, ob die Stunden durch mehrere Polizeikräfte in einer kurzen Dauer oder durch wenige Einsatzkräfte über einen längeren Zeitraum hinweg geleistet werden. ■ Bei der Festlegung des Ansatzes

stützte sich der Regierungsrat auf bestehende Modelle. So erbringt beispielsweise die Polizei bei Spielen des FC St. Gallen oder des FC Zürich 200 unentgeltliche Einsatzstunden. Weitere Clubs haben andere Regelungen zur unentgeltlichen Polizeileistung, namentlich durch die Festlegung eines bestimmten Kostendachs pro Jahr und Club (ausführlich dazu Scheffler, a.a.O., S. 177 f.).

E. 6.5

Die Regelung hatte indessen zurzeit des Blue Balls Festivals 2014 in Luzern noch keine Geltung, ist allerdings mit Blick auf die – zumindest für Fussball- und Eishockeyspiele – bestehende schweizweite Praxis betreffend unentgeltliche Polizeileistung sowie der zitierten Lehre für die Beurteilung des vorliegenden Sachverhalts analog beizuziehen. Der Einsatz am Blue Balls Festival liegt mit 132 Einsatzstunden deutlich unter der Grenze von 200 Stunden, was dafür spricht, dass sich das Blue Balls Festival 2014 trotz des Umstands, dass dieses an mehreren Tagen durchgeführt wurde, im Rahmen des üblichen und unentgeltlich zu erbringenden Polizeikostenaufwands befand. Ob indessen auch für den vorliegenden Fall von 200 unentgeltlichen Einsatzstunden ausgegangen werden kann oder ob der Ansatz tiefer (oder gar höher) anzusetzen ist, kann letztlich offen bleiben. Denn die Würdigung des konkreten Einzelfalls führt ohnehin zum Ergebnis, dass das Blue Balls Festival 2014 keinen übermässigen Aufwand erforderlich machte bzw. ein unentgeltlich zu erbringendes Mass nicht überschritten wurde.

E. 6.6

Vor diesem Hintergrund sind die Aufwendungen für den Polizeieinsatz am Blue Balls Festival 2014 mit Blick auf den Sicherheitsaufwand einer Grossveranstaltung im sehr tiefen Bereich anzusiedeln. Polizeiliche Dienstleistungen, die über ein normales, mit Bezug auf die Grundrechtsausübung ohnehin zu leistendes Mass hinausgingen und damit einen ausserordentlich hohen Aufwand bedeuten würden, um die Sicherheit des Einzelnen zu gewährleisten, sind nicht gegeben. M.a.W. handelte es sich beim Festival um eine Grundrechtsausübung durch den Beschwerdeführer, welche zwar einen polizeilichen Einsatz notwendig machte. Dieser entsprach jedoch einem Verwaltungsaufwand, der im Interesse der Allgemeinheit ausgeführt wurde und folglich den 'courant normal' nicht überschritten hat. Solche Einsätze haben gemäss dem Gesagten im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung grundsätzlich unentgeltlich zu erfolgen. ■ Im Ergebnis ergibt die Auslegung von § 32 Abs. 2 lit. a PolG, dass der Polizeieinsatz am Blue Balls Festival 2014 keine aufwändigen Massnahmen erforderlich machte. Er erfolgte im Rahmen der unentgeltlichen Grundversorgung. Der Tatbestand der "Aufwendungen bei Grossveranstaltungen, die einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizei erfordern" ist somit im Licht der verfassungskonformen Auslegung trotz klarem Wortlaut nicht erfüllt. Die Erhebung von Gebühren erweist sich als nicht gesetzmässig.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.