Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 502/2015

Urteil vom 18. Januar 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Misic.

Verfahrensbeteiligte
1. Demokratische Juristinnen und Juristen Luzern,
2. JungsozialistInnen des Kantons Luzern,
3. Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern,
4. Grüne Partei des Kantons Luzern,
5. Luzerner Gewerkschaftsbund,
6. Junge Grüne Kanton Luzern,
7. A._____,
8. B._____,
9. C._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Advokat Alain Joset,

gegen

Regierungsrat des Kantons Luzern,
vertreten durch Rechtskonsulent Josef Koch.

Gegenstand
Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei
vom 22. Juni 2015.

Sachverhalt:

A.
Nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrats vom 9. Dezember 2014 beschloss der Luzerner Kantonsrat am 25. Juni 2015 die nachfolgende Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PolG/LU; SRL Nr. 350) vom 27. Januar 1998:

7 Gebühren

§ 32 Grundsätze
1 [...].
2 Insbesondere kann [die Luzerner Polizei]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.
3 [...].

§ 32a 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 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 nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt oder 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 30 000 Franken in Rechnung gestellt werden.

Die Referendumsfrist lief am 26. August 2015 unbenutzt ab. Mit Publikation im Kantonsblatt vom 29. August 2015 wurde festgestellt, dass die Änderung des Polizeigesetzes rechtskräftig geworden sei und am 1. Januar 2016 in Kraft trete.

B.
Mit Eingabe vom 28. September 2015 führen die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern, die JungsozialistInnen des Kantons Luzern, die Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern, die Grüne Partei des Kantons Luzern, der Luzerner Gewerkschaftsbund, die Jungen Grünen Kanton Luzern sowie drei Privatpersonen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sie beantragen die Aufhebung von § 32b PolG/LU und demgemäss auch von § 32a Abs. 2 PolG/LU, soweit dieser bei Kundgebungen den Verzicht auf eine Rechnungsstellung an den Vorbehalt von § 32b PolG/LU knüpft.
Der Kantons- und der Regierungsrat des Kantons Luzern beantragen in einer gemeinsamen Stellungnahme die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Verfahrensbeteiligten halten in weiteren Eingaben an ihren Standpunkten und Anträgen fest.
Mit Verfügung vom 15. Dezember 2015 hat der Instruktionsrichter das Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung abgewiesen.
Mit Schreiben vom 16. Januar 2017, das beim Bundesgericht am folgenden Tag eingetroffen ist, haben sich der Regierungs- und Kantonsrat noch einmal geäussert.
Am 18. Januar 2017 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten. Anlässlich der Beratung haben die Beschwerdeführer auf ihr Äusserungsrecht in Bezug auf die Eingabe des Regierungs- und Kantonsrats vom 16. Januar 2017 ausdrücklich verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten richtet sich gegen einen kantonalen Erlass (Art.

82 lit. b BGG). Nach § 188 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 (VRG/LU; SRL 40) ist die abstrakte Normenkontrolle durch das Kantonsgericht unter anderem bei kantonalen Gesetzen ausgeschlossen. Da somit kein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung steht, ist unmittelbar die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig (Art. 87 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdefrist ist eingehalten (Art. 101 BGG).

1.2. Zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses ist berechtigt, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat (Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG). Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81 mit Hinweis).
Diese Voraussetzungen werden von sämtlichen Beschwerdeführern erfüllt. Die Beschwerdeführer 1-6 sind juristische Personen (Vereine). Sie organisieren und unterstützen im Rahmen ihres Vereinszwecks Kundgebungen. Namentlich sind die vier beschwerdeführenden politischen Parteien und der Gewerkschaftsbund im 1.-Mai-Komitee Luzern vertreten, welches das traditionelle 1.-Mai-Fest in Luzern organisiert. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern ihrerseits haben verschiedentlich Demonstrationen aktiv unterstützt, beispielsweise jene vom 9. September 2015 gegen das Nothilferegime in Luzern. Die Legitimation der Demokratischen Juristinnen und Juristen zur abstrakten Normanfechtung wird im Allgemeinen anerkannt (vgl. Urteil 1C 179/2008 vom 30. September 2009 E. 1, nicht publ. in: BGE 136 I 87 mit Hinweisen) und ist auch vorliegend anzuerkennen. Die drei Privatpersonen waren in der Vergangenheit verschiedentlich in die Organisation von Kundgebungen eingebunden und traten in diesem Zusammenhang als Antragsteller von Bewilligungsgesuchen auf. Zudem sind sie auch als potenzielle Teilnehmer von Demonstrationen von der angefochtenen Regelung mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen.

1.3. Da somit die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführer bringen in der Hauptsache vor, die von ihnen angefochtenen Bestimmungen des Luzerner Polizeigesetzes seien verfassungswidrig und würden Art. 16 und Art. 22 BV sowie, damit in Zusammenhang stehend, Art. 36 BV missachten (dazu sogleich E. 3-5 sowie E. 11). Des Weiteren rügen sie eine Verletzung von Art. 127 Abs. 1 BV (nachfolgend E. 6 und E. 12), Art. 6 EMRK (nachfolgend E. 7) und Art. 8 BV (nachfolgend E. 8).
Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar ist. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine verfassungs- und konventionskonforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine verfassungskonforme Interpretation beiseite geschoben werden. Im Einzelnen wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes bei einer späteren Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt. Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (vgl. BGE 140 I 2 E. 4 S. 14; 137 I 31 E. 2 S. 39 f.; je mit Hinweisen; GIOVANNI BIAGGINI, Abstrakte und konkrete Normenkontrolle, ius.full 4[2006]Nr. 3/4, S. 164 ff., 170 ff.).

3.
Gemäss § 32a Abs. 2 Satz 2 PolG/LU bezieht sich der Vorbehalt von § 32b PolG/LU auf Kundgebungen, d.h. auf Veranstaltungen ideellen Inhalts. Diese Kundgebungen stehen unter dem Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und Art. 22 BV).

3.1. Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV; Art. 10 EMRK sowie Art. 21 UNO-Pakt II). Darunter fallen die verschiedensten Formen der Kundgabe von Meinungen (BGE 132 I 256 E. 3 S. 258 mit Hinweis). Die Versammlungsfreiheit gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben (Art. 22 BV; Art. 11 EMRK; Art. 21 UNO-Pakt II). Zu den Versammlungen gehören unterschiedlichste Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck (vgl. BGE 137 I 31 E. 6.1 S. 44 mit Hinweisen).
Die Auferlegung von Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit kann einen Grundrechtseingriff darstellen (vgl. Christoph Errass, St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, N. 53 zu Art. 22 BV). Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Mit den angefochtenen Bestimmungen des Luzerner Polizeigesetzes ist eine gesetzliche Grundlage gegeben (Art. 36 Abs. 1 BV; zur Bedeutung des Gesetzmässigkeitsprinzips im Abgaberecht vgl. nachfolgend E. 6.2). Als öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV kommt, wie im vorliegenden Fall, insbesondere der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Betracht. Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (vernünftige Zweck-Mittel-Relation). Polizeiliche Massnahmen müssen sich gegen den Störer richten (persönliche Erforderlichkeit; vgl. statt vieler Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines
Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 554). Die Zumutbarkeit des Eingriffs beurteilt sich anhand einer umfassenden Interessenabwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen (vgl. zum Ganzen BGE 132 I 49 E. 6 und 7 S. 57 ff.; Errass, a.a.O., N. 55 ff. zu Art. 22 BV).

3.2. Das Bundesgericht hat die Grundzüge der Meinungs- und Versammlungsfreiheit für Kundgebungen auf öffentlichem Grund in BGE 132 I 256 E. 3 S. 258 ff. (mit Hinweisen) zusammengefasst: Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit erhalten im Zusammenhang mit Demonstrationen einen über reine Abwehrrechte hinausgehenden Charakter und weisen ein gewisses Leistungselement auf. Die angesprochenen Grundrechte gebieten in Grenzen, dass für Kundgebungen öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird. Ferner sind die Behörden verpflichtet, durch geeignete Massnahmen wie etwa durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes dafür zu sorgen, dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden. Demonstrationen können einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Im Bewilligungsverfahren darf die Behörde die gegen eine Kundgebung sprechenden polizeilichen Gründe, die zweckmässige Nutzung des öffentlichen Grunds im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner und die mit einer Kundgebung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter mitberücksichtigen. Zu den polizeilichen Gründen zählen namentlich die Aufrechterhaltung der Sicherheit und die
Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Die öffentliche Ordnung lässt keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen (wie z.B. Sachbeschädigungen) verbunden sind oder einen gewalttätigen Zweck verfolgen. In den grundrechtlichen Schutzbereich fallen dementsprechend nur (ursprünglich) friedliche Versammlungen. Im Bewilligungsverfahren ist dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen. Die verschiedenen Interessen sind nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und zu gewichten. Eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung kann die Anordnung von Auflagen und Bedingungen sowie eine entsprechende verhältnismässige Mitwirkung der Veranstalter erfordern (vgl. hierzu nachfolgend E. 5.3.3). In diesem Sinne besteht gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit grundsätzlich ein bedingter Anspruch, öffentlichen Grund für Kundgebungen mit Appellwirkung zu benützen.
Art. 22 BV schützt nach dem Gesagten nur friedliche Versammlungen. Entwickelt sich bei einer anfänglich friedlichen Versammlung Gewalt in einem Ausmass, dass die meinungsbildende Komponente völlig in den Hintergrund tritt, kann der Schutz des Grundrechts entfallen. Kleinere Gruppen, die am Rand einer Versammlung randalieren, können den Grundrechtsschutz für die Versammlung als Ganzes hingegen nicht beseitigen (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 585; Maya Hertig, Basler Kommentar BV, 2015, N. 8 f. zu Art. 22 BV). Der Umstand, dass es an einer ursprünglich friedlichen

Kundgebung zu Gewaltausübung kommt, lässt den Grundrechtsschutz somit nicht von vorneherein dahinfallen.

3.3. In Ergänzung hierzu ist festzuhalten, dass die Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht nur durch direkte Eingriffe wie Verbote und Sanktionen beeinträchtigt werden können. Denkbar sind auch mittelbare Beeinträchtigungen dieser Grundrechte in dem Sinne, dass der Betroffene sich aufgrund einer behördlichen Reaktion nicht mehr getraut, erneut vom Grundrecht Gebrauch zu machen. In Rechtsprechung und Lehre wird in diesem Zusammenhang vom sog. "chilling effect" (auch "effet dissuasif") gesprochen (zur Entwicklungsgeschichte dieser aus dem US-amerikanischen Verfassungsrecht stammenden Metapher vgl. JULIAN STABEN, Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung, 2016, S. 44 ff.; grundlegend das Urteil der Grossen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Sache Goodwin gegen Vereinigtes Königsreich vom 27. März 1996, Nr. 17488/90, Receuil CourEDH 1996-II S. 500 § 39; weitere Nachweise bei CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 23 N. 27 i.f.; BGE 131 IV 23 E. 3.1 S. 28; vgl. auch BGE 136 I 167 E. 3.2.3 S. 172; 140 I 2 E. 10.6.3 S. 37; zum Ganzen auch MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 375; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 212 und
S. 219 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, N. 1564 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, S. 154; HERTIG, a.a.O., N. 40 zu Art. 16 BV). Die Ausübung der Grundrechte darf durch negative Begleiterscheinungen nicht derart beschränkt werden, dass von einer Abschreckungswirkung oder einem Einschüchterungseffekt zu sprechen ist. Ein solcher besteht im vorliegenden Zusammenhang dann, wenn für die Ausübung eines ideellen Grundrechts Polizeikosten verrechnet werden, welche die Grundrechtsberechtigten von der Grundrechtswahrnehmung abhalten (Stefan Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, 2005, S. 119; vgl. auch Errass, a.a.O., N. 54 zu Art. 22). Entscheidend ist insoweit (auch) die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Leutert, a.a.O., S. 121). Die Kostenforderungen müssen mithin moderat ausgestaltet sein, so dass die effektive Grundrechtsausübung tatsächlich möglich bleibt (LEUTERT, a.a.O., S. 120 f.).

3.4. Im zu beurteilenden Fall umstritten und nachfolgend zu prüfen sind hauptsächlich die Verfassungskonformität von § 32b Abs. 3 PolG/LU in Bezug auf die Kostenauflage an Veranstalter (E. 4-9) und von § 32b Abs. 4 PolG/LU betreffend die Kostenauflage an Kundgebungsteilnehmer (E. 10-12).

4.
Gemäss § 32b Abs. 3 PolG/LU wird der Veranstalter nur kostenpflichtig, wenn er nicht über die erforderliche Bewilligung verfügt oder 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 Fr. 30'000.– in Rechnung gestellt werden.
Die Beschwerdeführer rügen das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV als verletzt. Sie erachten es gestützt auf das Störerprinzip generell für unzulässig, die Veranstalter von Kundgebungen als blosse Zweckveranlasser zur Kostentragung zu verpflichten. Konkret bestreiten sie damit die persönliche Erforderlichkeit des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit (vgl. E. 3.1 hiervor). Zudem stufen sie auch die konkrete Ausgestaltung der Regelung als unverhältnismässig ein. Des Weiteren vertreten sie die Auffassung, § 32b Abs. 3 PolG/LU habe eine unzulässige abschreckende Wirkung auf Grundrechtsträger (vgl. zum Ganzen nachfolgend E. 5). Ferner sehen sie das gebührenrechtliche Gesetzmässigkeitsprinzip und, damit in Zusammenhang stehend, das Äquivalenzprinzip als verletzt an (nachfolgend E. 6). Ferner rügen die Beschwerdeführer, § 32b Abs. 3 PolG/LU habe pönalen Charakter und stelle daher eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar. Die strafrechtlichen Garantien würden vorliegend nicht eingehalten; Art. 6 EMRK sei damit verletzt (nachfolgend E. 7). Schliesslich rügen sie eine Missachtung des Gebots der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV; nachfolgend E. 8).

5.

5.1. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich, dass sich die polizeiliche Massnahme nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten darf (vgl. auch § 6 PolG/LU). Das Störerprinzip konkretisiert somit den Verhältnismässigkeitsgrundsatz in persönlicher Hin-

sicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2608). Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Betracht kommen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten haben; entferntere, lediglich mittelbare Verursachungen scheiden aus (Unmittelbarkeitsprinzip; vgl. BGE 131 II 743 E. 3.2 S. 747 f.). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen. Diese Massnahmen umfassen nicht nur diejenigen, welche vom Störer selber hätten vorgekehrt oder veranlasst werden können und lediglich wegen zeitlicher Dringlichkeit direkt von der zuständigen kantonalen Behörde angeordnet worden sind. Sie beinhalten auch Vorkehrungen, welche von vorneherein technisch und rechtlich nur von den
polizeilichen Organen und den ihnen beigeordneten Spezialdiensten vorgenommen oder angeordnet werden können (BGE 122 II 65 E. 6a S. 70).
Als Störer gilt erstens der Verhaltensstörer, der durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z.B. randalierende Demonstranten). Zweitens wird der Zustandsstörer erfasst, der die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z.B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute). Drittens gilt 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. der Organisator einer Veranstaltung; vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2612 ff., mit Kritik an der Haftung des Zweckveranlassers; kritisch auch: Markus Kern, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben, 2012, S. 483 f.). Massgebend ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Zweckveranlassers und der Störung (Leutert, a.a.O., S. 141). Nach der Lehre nehmen etwa die Verantwortlichen eines Fussballclubs, der für seine gewalttätige Hooligan-Szene bekannt ist, zumindest in Kauf, dass es zu Ausschreitungen und als Folge davon zu einem Polizeieinsatz
kommt. Sie gelten daher als Zweckveranlasser der Störungen (Tschannen/Zimmerli/ Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 545 ff., mit Hinweis auf LGVE 2006 II, Nr. 1 E. 6b). Als Ausprägung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes darf der Zweckveranlasser nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der polizeiliche Eingriff geeignet und erforderlich ist, um die Störung zu beheben, und ihm der Eingriff zugemutet werden kann (vgl. Daniel Möckli/Andrea Töndury, Vom Störerbild zum Störerprinzip - und zurück?, in: Rüssli/Hänni/Häggi Furrer [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, 2012, S. 37).

5.2. In BGE 135 I 130 schützte das Bundesgericht eine Verordnungsregelung im Kanton Neuenburg, welche den Organisatoren von Sportveranstaltungen als Zweckveranlasser einen Anteil zwischen 60 und 80 % an den Kosten überwälzt, die der Einsatz der Kantonspolizei für die Gewährleistung der Sicherheit bei Sportveranstaltungen mit Gewaltpotenzial verursacht. Ebenso erachtete das Bundesgericht eine Regelung im Demonstrationsgesetz des Kantons Genf als verfassungskonform, welche es dem Staat erlaubt, auf Veranstalter finanziell zurückzugreifen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen und der Polizei beispielsweise Informationen vorenthalten (Urteil 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 4, in: SJ 2014 I S. 37).
An dieser Rechtsprechung, ist festzuhalten. Es ist somit zulässig, die Organisatoren von Sportveranstaltungen wie auch Kundgebungsveranstalter, die sich pflichtwidrig verhalten, zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten. Kundgebungsveranstalter als Zweckveranlasser können folglich grundsätzlich als Störer ins Recht gefasst werden, ohne dass hierdurch gegen Art. 22 BV verstossen wird.
Zu klären bleibt, ob sich auch die konkrete Ausgestaltung in § 32b Abs. 3 PolG/LU als verhältnismässig erweist.

5.3.

5.3.1. Für eine Kostenpflicht des Veranstalters als Zweckveranlasser setzt § 32b Abs. 1 PolG/LU voraus, dass an der Veranstaltung Gewalt an Personen oder Sachen verübt wurde; in Rechnung gestellt werden können nur Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung.

5.3.2. Nach dem klaren Wortlaut von § 32b Abs. 3 PolG/LU wird der Veranstalter nicht kostenpflichtig, wenn keine Bewilligung erforderlich ist oder keine Auflagen verfügt werden (vgl. auch Vernehmlassung des Rechtskonsulenten des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Luzern an das Bundesgericht vom 9. Novem-

ber 2015, S. 3). Spontane Kundgebungen, die keiner Bewilligung bedürfen, werden somit von der Kostenpflicht nicht erfasst.

5.3.3. Werden Bewilligungsauflagen verfügt, müssen diese verhältnismässig ausgestaltet sein (Art. 36 Abs. 3 BV; vgl. auch E. 3.2 hiervor). Die Bestimmung von § 32b Abs. 3 PolG/LU lässt offen, welche Bewilligungsauflagen in Betracht kommen. In der Botschaft des Regierungsrats vom 9. Dezember 2014 (nachfolgend: Botschaft) wird erläuternd ausgeführt, eine übliche Bewilligungsauflage bei Veranstaltungen sei die Bereitstellung eines genügenden Sicherheitsdiensts (S. 22 f.). Klarstellend ist hierzu festzuhalten, dass der Kundgebungsveranstalter zwar dazu verpflichtet werden kann, im Rahmen seiner Möglichkeiten einen Ordnungsdienst zu organisieren, welcher die Kommunikation mit der Polizei sicherstellt und als Bindeglied zwischen den Demonstrierenden und der Polizei fungiert. Hingegen kann es nicht Sache der Veranstalter sein, für ein umfassendes Sicherheitsdispositiv zu sorgen. Es besteht ein staatliches Gewaltmonopol. An Orten, die der Allgemeinheit offenstehen, ist es daher Aufgabe der Polizei, für die Sicherheit zu sorgen (vgl. Urteil 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 3.6 f., in: SJ 2014 I S. 37; vgl. zum Ganzen auch Markus Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, 2012, S. 415 ff.; Christine Gander, Sicherheit und
Demonstrationen - Grenzen eines Grundrechts, Sicherheit § Recht 2/2008, S. 72 f.; Errass, a.a.O., N. 39 zu Art. 22 BV; Rainer J. Schweizer/Markus H.F. Mohler, St. Galler Kommentar BV, a.a.O., N. 22 zu den Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung; siehe ferner Christoph Errass/Andreas Zünd, Privatisierung von Polizeiaufgaben, Sicherheit § Recht 3/2012, S. 162 ff., insb. S. 174 und S. 183; zur Frage der Übertragung von Durchsuchungsbefugnissen an private Sicherheitsdienste im sog. halböffentlichen Raum [bspw. Fussballstadien, Transportmittel]vgl. BGE 140 I 2 E. 10.2 S. 29 f.). § 28 Abs. 3 PolG/LU hält unter dem Titel "Übertragung von Aufgaben an Private" denn auch ausdrücklich fest, dass Aufträge, die polizeiliches Handeln gemäss den §§ 9-21 PolG/LU bedingen, nicht an Private übertragen werden dürfen. Damit sind namentlich die Anhaltung und Identitätsfeststellung (§ 9 PolG/LU), die Durchsuchung von Personen (§ 14 PolG/LU) und von Sachen (§ 15 PolG/LU) und die Ausübung unmittelbaren Zwangs (§ 20 PolG/LU) ausschliesslich Sache der Polizei und können nicht an einen privaten Dienst delegiert werden. § 1a PolG/LU behält für die Tätigkeit der Polizei in der Strafverfolgung und der Strafuntersuchung die StPO (SR 312.0) explizit vor.
Sämtliche Zwangsmassnahmen im Sinne der StPO (Art. 196-298d StPO) können indes ebenfalls einzig durch Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte) und nicht durch Private angeordnet werden (Art. 198 StPO; siehe auch Urteil 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 3.7, in: SJ 2014 I S. 37).
Aufgrund der offenen Formulierung lässt sich die Bestimmung von § 32b Abs. 3 PolG/LU in Bezug auf mögliche Bewilligungsauflagen verfassungskonform auslegen. Der Veranstalter kann von ihm als unverhältnismässig eingestufte Auflagen im konkreten Anwendungsfall anfechten.

5.3.4. Der Veranstalter muss des Weiteren zumindest grobfahrlässig gegen die Bewilligungsauflagen verstossen. Der Begriff der groben Fahrlässigkeit ist ein zivilrechtlicher. Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Haftpflichtige unter Verletzung der elementarsten Vorsichtsgebote handelt und dadurch ausser Acht lässt, was jedem verständigen Menschen in der gleichen Lage und unter den gleichen Umständen hätte einleuchten müssen (Roland Brehm, Berner Kommentar OR, 4. Aufl. 2013, N. 197a zu Art. 41 OR; Alfred Koller, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl. 2009, S. 743 f.; BGE 119 II 443 E. 2a S. 448). Das Verhalten des Fehlbaren muss schlechterdings unverständlich erscheinen (Martin A. Kessler, Basler Kommentar OR I, 6. Aufl. 2015, N. 49 zu Art. 41 OR).

5.3.5. Mit diesen Eingrenzungen (vgl. E. 5.3.1-5.3.4 hiervor) wird der Kreis möglicher Störer mit § 32b PolG/LU entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht über das Erforderliche hinaus ausgeweitet. Vielmehr wird mit der gesetzgeberischen Lösung ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Veranstalters (zumindest grobfahrlässiger Verstoss gegen Bewilligungsauflagen) und der Störung (Gewalt an Personen und Sachen) vorausgesetzt, weshalb das Erfordernis der Unmittelbarkeit gewahrt ist. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass sich die entsprechende Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit insoweit als verhältnismässig erweist.

5.4. Unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten zu prüfen bleibt der von den Beschwerdeführern beanstandete Abschreckungseffekt (vgl. bereits E. 3.3 hiervor).

Voraussetzung für eine Kostenpflicht des Veranstalters ist, wie bereits ausgeführt, dass er verhältnismässig ausgestaltete Bewilligungsauflagen vorsätzlich oder grobfahrlässig nicht eingehalten hat. Das Verhalten des Veranstalters muss insoweit schlechterdings unverständlich erscheinen (vgl. E. 5.3.3 und 5.3.4 hiervor). Der Veranstalter kann folglich das Risiko auf Kostenersatz durch eigenes Verhalten ausschliessen, da er einzig bei einem zumindest grobfahrlässigen Verstoss gegen Bewilligungsauflagen kostenpflichtig wird. Damit kann nicht gesagt werden, dass von § 32b Abs. 3 PolG/LU ein unverhältnismässiger "chilling effect" ausgeht, welcher Organisatoren von Kundgebungen als Grundrechtsträger von der Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit abschreckt. Da es die Veranstalter mithin selbst in der Hand haben, eine Kostenpflicht zu verhindern, ist die Höhe der drohenden Gebühr von bis zu Fr. 30'000.– bei der Beurteilung des Abschreckungseffekts nicht von entscheidender Bedeutung. Die Höhe ist indes für die Frage der Einhaltung des Äquivalenzprinzips massgebend (dazu sogleich E. 6).

6.

6.1. 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 ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O, Rz. 2765 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 557 ff.; RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2015, S. 37 ff.; je mit weiteren Nachweisen).
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.

6.2.

6.2.1. Im Bereich des Abgaberechts ist das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Gesetzmässigkeits- bzw. Legalitätsprinzip) ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann. Das Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt zum einen, dass eine Abgabe 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. 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 wie bei Verwaltungsgebühren gelockert, soweit das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip; siehe hierzu sogleich E. 6.3) begrenzt wird (BGE 135 I 130 E. 7.2 S. 140; 140 I 176 E. 52 S. 180). In diesen Fällen darf die Bemessung der
Abgabe auf Verordnungsstufe geregelt werden. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip übernehmen dann als Surrogat die Schutz- und Begrenzungsfunktion, welche dem formellen Gesetz zukommen würde (BGE 121 I 230 E. 3e S. 235; vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., S. 573 ff., sowie Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O, Rz. 2762 f. und 2806 ff.).

6.2.2. Die Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip werden durch § 32a und § 32b PolG/LU eingehalten. Als abgabepflichtig werden die Veranstalter einerseits und die an der Gewaltausübung beteiligten Personen andererseits erklärt. Damit ist der Kreis der Abgabepflichtigen hinreichend klar umschrieben. Sollten sich Auslegungsfragen zu diesen Begriffen ergeben, können zudem die Ausführungen in der Botschaft des Regierungsrats herangezogen werden (vgl. darin insbesondere S. 20 ff.). Ebenso wird der abgabebegründende Tatbestand genannt. Vorausgesetzt ist, dass an einer Veranstaltung Gewalt an Personen und Sachen verübt wird (§ 32b Abs. 1 PolG/LU). Die ab Beginn der Gewaltausübung anfallenden Kosten des Polizeieinsatzes können den Abgabepflichtigen in Rechnung gestellt werden. Diese werden zu höchstens 40 % auf den Veranstalter und zu 60 % auf die an der Gewaltausübung beteiligten Personen aufgeteilt (§ 32b Abs. 2 PolG/LU). Diese Auf-

teilung basiert auf der Überlegung, dass der Veranstalter als Zweckveranlasser zwar einen gewissen Teil zur Störung der Polizeigüter beiträgt, dieser aber stets weniger als die Hälfte der Störung ausmacht. Den grösseren Anteil an der Störung tragen die Personen, welche sich an der Gewaltausübung
beteiligen (Botschaft, S. 22). Die prozentuale Kostenverteilung stützt sich damit auf sachliche Gründe. Sie verbessert die Voraussehbarkeit der Gebühren und erleichtert die Anwendung der Norm in der Praxis. Des Weiteren legt das Gesetz mit Fr. 30'000.– eine absolute Höchstgrenze für die Gebühren fest (§ 32b Abs. 3 und 4 PolG/LU).
Die weiteren Bemessungsgrundlagen der Gebühr werden zulässigerweise auf Verordnungsstufe geregelt. So werden gemäss § 32a Abs. 3 PolG/LU i.V.m. § 4 Abs. 5 der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (GebVo/LU; SRL Nr. 682) pro Veranstaltung 200 Einsatzstunden im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung unentgeltlich erbracht. Die Gebühren für Polizeieinsätze werden in § 5 GebVo/LU festgelegt. Demnach beträgt die pauschale Grundgebühr für den Einsatz einer Polizistin oder eines Polizisten Fr. 120.– pro Stunde (Abs. 1 lit. a). In § 6 GebVo/LU werden die Gebühren für zusätzliche Leistungen aufgelistet (beispielsweise für den Einsatz von Personenwagen: pro km Fr. 2.–, Minimaltaxe Fr. 30.– [Abs. 1 lit. a Ziff. 1]). Ferner ist in der Botschaft des Regierungsrats ein Rechenbeispiel für die entstehenden Gebühren bei einer durchschnittlichen Kundgebung mit Gewaltpotenzial aufgeführt (S. 23). Mit diesen Regelungen und Hilfen lässt sich die mutmassliche Gebührenhöhe hinreichend bestimmt voraussagen. Die genaue Höhe des Kostenersatzes kann nicht im Voraus verbindlich festgelegt werden, da diese vom effektiven Polizeieinsatz abhängt.

6.3.

6.3.1. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll (BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108). Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV). Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (vgl. zum Ganzen BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108 f.). Das Äquivalenzprinzip bezieht sich somit grundsätzlich auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung im konkreten Einzelfall (Individualäquivalenz; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2785 ff.; Tschannen/ Zimmerli/Müller, a.a.O., S. 569).

6.3.2. Die Beschwerdeführer erachten die in § 32b Abs. 3 Satz 3 PolG/LU festgelegte Höchstgebühr von Fr. 30'000.–, welche den Veranstaltern in Rechnung gestellt werden kann, als mit dem Äquivalenzprinzip unvereinbar. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Wie dargelegt, muss die Höhe der Gebühr im konkreten Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen. Es kann jedenfalls nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, dass eine Kostenauflage von gesamthaft Fr. 30'000.– sich im Einzelfall als verhältnismässig erweisen könnte. Zu denken ist dabei an den Fall einer von mehreren Veranstaltern organisierten Grosskundgebung, bei welcher es (nach grobfahrlässiger oder vorsätzlicher Missachtung von Bewilligungsauflagen seitens der Veranstalter) aufgrund massiver Gewaltausschreitungen zu einem Grosseinsatz der Polizei kommt. Diesfalls könnte ein Gesamtbetrag von Fr. 30'000.– anteilsmässig auf die verschiedenen Veranstalter aufgeteilt werden. Eine Solidarschuldnerschaft hingegen würde dem Äquivalenzprinzip widersprechen oder bedürfte einer spezialgesetzlichen Grundlage (vgl. Leutert, a.a.O., S. 125), die § 32b Abs. 3 PolG/LU nicht enthält.
Zusammenfassend führt die abstrakte Normenkontrolle somit zum Ergebnis, dass § 32b Abs. 3 PolG/LU dem abgaberechtlichen Äquivalenzprinzip nicht widerspricht. Den von der Kostenauflage betroffenen Veranstaltern steht im konkreten Anwendungsfall der Rechtsmittelweg zur Überprüfung der Rechtmässigkeit der erhobenen Abgabe nach Massgabe des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips offen (vgl. auch sogleich E. 6.4).

6.4. Soweit die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung die fehlende Unabhängigkeit der Rechnung stellenden Behörde, d.h. der Polizei, beanstanden, erweist sich ihre Argumentation als nicht

stichhaltig. Die Gebührenentscheide der Luzerner Polizei werden von Gesetzes wegen im Einvernehmen mit dem kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartement getroffen (Art. 32a Abs. 2 PolG/LU). Der Rechtsschutz ist in Art. 26 f. des kantonalen Gebührengesetzes vom 14. September 1993 (GebG/LU; SRL 680) geregelt. Die gebührenpflichtige Person kann innert zehn Tagen seit Zustellung der Rechnung unentgeltlich einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen (§ 26 Abs. 1 GebG/LU). Wird die Rechnung nach Mahnung nicht beglichen, erlässt die zuständige Behörde vor einer Betreibung einen kostenpflichtigen, beschwerdefähigen Entscheid (§ 26 Abs. 2 GebG/LU). Dagegen kann innert 30 Tagen seit Zustellung Einsprache erhoben werden (§ 27 Abs. 1 GebG/LU). Gegen Einspracheentscheide ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht zulässig. Diesem steht die Ermessenskontrolle zu, mit Ausnahme der Erlassfälle (§ 27 Abs. 2 GebG/LU). Damit ist die Überprüfung durch eine verwaltungsunabhängige richterliche Behörde gewährleistet.

7.

7.1. Die Beschwerdeführer machen geltend, § 32b Abs. 3 PolG/LU habe pönalen Charakter und stelle daher eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar. Die strafrechtlichen Garantien würden vorliegend jedoch nicht eingehalten; Art. 6 EMRK sei damit verletzt.

7.2.

7.2.1. Gemäss Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, die in dieser Hinsicht dieselbe Tragweite besitzen, hat der Einzelne bei strafrechtlichen Anklagen Anspruch darauf, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Bei strafrechtlichen Anklagen sind die Verfahrensgarantien von Art. 6 EMRK und Art. 32 BV einzuhalten. Die Unschuldsvermutung nach Art. 6 Ziff. 2 EMRK und die in Art. 6 Ziff. 3 EMRK aufgezählten besonderen Rechte der Angeklagten gelten für alle Strafverfahren und werden als spezifische Ausprägungen des Grundsatzes des fairen Verfahrens i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK verstanden (MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK, Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Rz. 211 und 221 zu Art. 6 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., Rz. 112 und 139; Isabelle Häner, Mindestgarantien für Strafverfahren und ihre Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, 2010, S. 31 f.).

7.2.2. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte handelt es sich um eine strafrechtliche Anklage, wenn alternativ entweder das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder wenn die Natur des Vergehens oder wenn die Art und Schwere des Vergehens und/oder der Sanktionen für den strafrechtlichen Charakter spricht (so genannte Engel-Kriterien, zurückgehend auf das Urteil des EGMR Engel gegen Niederlande vom 8. Juni 1976, Serie A Bd. 22; CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, a.a.O., S. 478 ff.; FRANK MEYER, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer [Hrsg.], Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 2. Aufl. 2015, N. 23 ff. zu Art. 6 EMRK; MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, a.a.O., N. 23 ff. zu Art. 6 EMRK; JOCHEN ABRAHAM FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, N. 25 ff. zu Art. 6 EMRK; vgl. zum Ganzen BGE 139 I 72 E. 2.2.2 S. 78 f.; 140 II 384 E. 3.2.1 S. 388 f.; 142 II 243 E. 3.4 S. 252).

7.2.3. Die Klassifizierung nach nationalem Recht trägt als Kriterium der souveränen Selbstbestimmung der Vertragsstaaten auf dem Gebiet des Strafrechts Rechnung und ist zur Begründung der Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK hinreichend, aber nicht notwendig. Fehlt es wie vorliegend an einer formellen Zuordnung zum strafrechtlichen Bereich - das Polizeigesetz stellt formell Verwaltungsrecht dar -, sind die Natur des Vergehens und die Art und Schwere der Sanktion massgeblich. Beide Kriterien gelten alternativ und können einen strafrechtlichen Charakter eigenständig begründen. Verbleiben Zweifel bei der Einschlägigkeit des zweiten und dritten Kriteriums, weil eine isolierte Betrachtung derselben zu keinem eindeutigen Ergebnis führt, kann jedoch eine kumulative Herangehensweise erforderlich sein ("approche cumulative" vgl. Urteil der Grossen Kammer des EGMR i.S. Jussila gegen Finnland vom 23. November 2006, Nr. 73053/01, Recueil CourEDH 2006-XIV, S. 40 § 31 i.f. mit weiteren Hinweisen; MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, a.a.O., N. 30 zu Art. 6

EMRK; ROBERT ESSER, in: Löwe-Rosenberg, StPO, Band 11: EMRK und IPBPR, 26. Aufl. 2012, Rz. 70 zu Art. 6 EMRK).
Strafrechtlich ist die Natur des Vergehens, wenn der Sanktionstatbestand eine abschreckende (präventive) und repressive, punitive Funktion hat und die Norm für jedermann, d.h. generell-abstrakt, verpflichtend ist. Bei der Art und dem Schweregrad der Sanktion als drittem Kriterium werden die (potenziellen) Auswirkungen bzw. negativen Konsequenzen der Sanktion auf den Betroffenen erfasst. Entscheidend ist hier ebenfalls, ob die Sanktion einen abschreckenden und/oder punitiven Zweck verfolgt. Überschreiten Sanktionen mit derartigem Zweck eine gewisse Mindestschwere, ist ihr strafrechtlicher Charakter indiziert. Der Schweregrad bemisst sich grundsätzlich nach der abstrakten Strafdrohung und nicht anhand der im Einzelfall tatsächlich verhängten Sanktion. Für Geldsanktionen existieren keine verlässlichen Schwellenwerte. Unter Umständen können auch verhältnismässig geringe Beträge genügen (z.B. Fr. 500.– oder DM 1000.–; vgl. die Nachweise zur Rechtsprechung bei GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., S. 481). Massgeblich ist, ob die Verhängung der Geldsanktion schwerwiegende Konsequenzen für den Betroffenen hat (vgl. zum Ganzen GRABENWARTER/PABEL, a.a.O., S. 479 ff.; siehe auch BGE 121 II 22 E. 2a S. 24).

7.2.4. Das Bundesgericht hat sich insbesondere in zwei das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen betreffenden Urteilen mit der Frage des strafrechtlichen Charakters von Sanktionen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK befasst.
In BGE 137 I 31 ist es zum Schluss gekommen, die umstrittenen Massnahmen der Rayonverbote, der Meldeauflagen und des Polizeigewahrsams wiesen keinen pönalen, repressiven Charakter auf, würden nicht wegen Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen und bezweckten nicht die Besserung der betroffenen Person. Im Vordergrund der Massnahmen stünde vielmehr die Prävention, nämlich Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen. Es liege daher keine strafrechtliche Anklage i.S. von Art. 6 Abs. 1 EMRK vor (E. 4.3 f.).
Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht in BGE 140 I 2 bestätigt und ergänzend festgehalten, das Konkordat sei einzig auf die Vorbeugung vor Gewalt ausgerichtet und die vorgesehenen Massnahmen erschienen nach Art und Schwere nicht als Bestrafung für erfolgtes gewalttätiges Verhalten, sondern als notwendige Massnahmen zur Verhinderung künftiger Gewalttaten. Im Unterschied dazu bezweckten strafrechtliche Mittel die nachträgliche Ahndung von Verstössen (E. 6).

7.3.

7.3.1. § 32b Abs. 3 PolG/LU dient der Deckung der Kosten von Polizeieinsätzen durch Erhebung einer Gebühr. Die Bestimmung bezweckt, dass die durch die Polizeieinsätze entstehenden besonderen Kosten zumindest teilweise von den Verursachern übernommen werden müssen. Der Rechtskonsulent des Regierungsrats und des Kantonsrats erklärt in seiner Vernehmlassung, es solle dem Verursacherprinzip bei der Tragung der Polizeikosten, die bei Veranstaltungen entstehen, ein grösseres Gewicht beigemessen werden. Dieses Ziel, beim Staat anfallende besondere Lasten durch eine Gebührenerhebung auszugleichen, ist mit der Rechtsgleichheit vereinbar, soweit der Aufwand über den bei anderen Veranstaltungen üblichen Rahmen, für deren polizeilichen Schutz keine Kosten erhoben werden, hinausgeht (BGE 135 I 130 E. 6.3 S. 138 f.). Demonstrationen, bei welchen Gewalt an Personen oder Sachen verübt wird, verursachen indessen erfahrungsgemäss deutlich höhere Kosten als friedliche Veranstaltungen. Es werden nach Art. 32b Abs. 1 PolG/LU zudem nur jene Kosten in Rechnung gestellt, die ab Beginn der Gewaltausübung entstehen.

7.3.2. Mit § 32b Abs. 3 PolG/LU wird auch nicht an ein strafrechtlich relevantes Verhalten des Veranstalters, sondern an die zumindest grobfahrlässige Verletzung von Bewilligungsauflagen angeknüpft (vgl. E. 5.3.3 und 5.3.4 hiervor). Die Sanktion wird nicht als Bestrafung für eine Beteiligung an gewalttätigem Verhalten ausgesprochen und hat keinen repressiven Charakter. Bezweckt wird vielmehr, die Veranstalter in die Pflicht zu nehmen, damit diese durch die Einhaltung der Bewilligungsauflagen ihre Verantwortung wahrnehmen. Ziel ist, hierdurch gewalttätige Ausschreitungen verhindern zu können. Wie beim Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (vgl. BGE 137 I 31 und 140 I 2 sowie E. 7.2.4 hiervor) steht die Prävention im Vordergrund (eingehend zur Präventivwirkung von § 32b Abs. 3 PolG/LU vgl. Botschaft des Regierungsrats, S. 17). Der Höchstbetrag von Fr. 30'000.– ist insoweit zu relativieren, als dieser unter Ver-

hältnismässigkeitsgesichtspunkten (vgl. E. 6.3.2 hiervor) dann in Betracht kommt, wenn mehrere Veranstalter beteiligt sind. Zudem hat die Inrechnungstellung für einen Veranstalter in der Regel nicht derart einschneidende Konsequenzen, dass aufgrund der Art und Schwere der Sanktion auf einen
strafrechtlichen Charakter der Bestimmung von § 32b Abs. 3 PolG/LU geschlossen werden könnte.

8.
Die Beschwerdeführer erachten sodann das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) als verletzt. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb eine Kostenüberwälzung nur in Zusammenhang mit Veranstaltungen eingeführt werde, eine solche aber bei anderen Delikten bzw. Polizeieinsätzen ohne Veranstaltungskonnex (z.B. bei groben Verkehrsregelverletzungen) nicht vorgesehen sei. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer lässt sich eine unterschiedliche Behandlung der Polizeieinsätze bei Veranstaltungen mit Gewaltausschreitungen und beispielsweise bei Strassenverkehrsdelikten sachlich ohne Weiteres rechtfertigen. Die Polizeieinsätze bei Veranstaltungen mit Gewaltausschreitungen sind in aller Regel ungleich mittel- und kostenintensiver als solche bei Verkehrsdelikten.

9.
Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass sich § 32b Abs. 3 PolG/LU verfassungskonform auslegen lässt.

10.
Nach § 32b Abs. 4 PolG/LU wird der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen ist, zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt. Einer einzelnen Person können höchstens Fr. 30'000.– in Rechnung gestellt werden.
Die Beschwerdeführer rügen in der Hauptsache wiederum einen unzulässigen Abschreckungseffekt (dazu bereits E. 3.3 und E. 5.4 hiervor) und eine Verletzung des Äquivalenzprinzips (vgl. auch E. 6 hiervor).

11.
Wie bereits ausgeführt, kann die Ausübung von Kommunikationsgrundrechten auch auf indirekte Weise beeinträchtigt werden, indem missliebige Betätigungen zwar nicht vorweg, aber in der Folge mit empfindlichen Rechtsnachteilen belegt werden, mit der Konsequenz, dass die betroffene Person davon absieht, zukünftig erneut von ihrem Grundrecht Gebrauch zu machen (BGE 131 IV 23 E. 3.1 S. 28; 140 I 2 E. 10.6.3 S. 37; Urteil 5A 888/2011 vom 20. Juni 2012 E. 5.3; vgl. auch das Urteil der Grossen Kammer des EGMR i.S. Stoll gegen Schweiz vom 10. Dezember 2007, Nr. 69698/01, Recueil CourEDH 2007-V, S. 247 f. § 110). In der Lehre wird zudem darauf hingewiesen, dass ein Abschreckungseffekt auch aus einer vagen gesetzlichen Regelung resultieren kann, die den rechtsanwendenden Behörden einen derart grossen Spielraum belässt, dass die rechtlichen Konsequenzen einer Meinungsäusserung für die Einzelnen kaum mehr abschätzbar sind (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 376 f.; HERTIG, a.a.O., N. 40 zu Art. 16 BV und N. 16 zu Art. 22 BV; vgl. auch mit weiteren Nachweisen MELANIE KRÜSI, Das Zensurverbot nach Art. 17 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung, 2011, S. 172).
Im vorliegenden Fall gewärtigen Kundgebungsteilnehmer, im Umfang von maximal Fr. 30'000.– für die Kosten eines Polizeieinsatzes haftbar gemacht zu werden, was ein beträchtliches finanzielles Risiko darstellt. Ausserdem ist aufgrund der Regelung von § 32b PolG/LU nicht von Anfang an klar, ob und ab welchem Zeitpunkt sich die dort vorgesehene Kostenbeteiligung realisiert. Angesichts dieser Umstände kann § 32b Abs. 4 PolG/LU grundsätzlich geeignet sein, einen Abschreckungseffekt zu bewirken. Ob diese indirekte Beeinträchtigung der Versammlungs- und der Meinungsfreiheit erheblich genug wäre, um für sich alleine als unverhältnismässiger Eingriff qualifiziert zu werden, braucht vorliegend jedoch nicht beantwortet zu werden, da sich die angefochtene Bestimmung bereits aus abgaberechtlichen Gründen als unzulässig erweist (dazu sogleich E. 12).

12.

12.1. Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, es widerspreche dem das Verhältnismässigkeitsprinzip konkretisierenden Äquivalenzprinzip, dass gemäss § 32b Abs. 4 PolG/LU der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen ist, zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt wird. Mit dieser Pauschalisierung werde den subjektiven und objektiven Anteilen an der Verursachung zu Unrecht

keine Rechnung getragen.

12.2. In der Botschaft des Regierungsrats wird zu § 32b Abs. 4 PolG/LU erläutert, es gehe nicht um eine straf- oder zivilrechtliche, persönliche Vorwerfbarkeit, sondern um eine verwaltungsrechtliche Zuteilung von Gebühren an bestimmte Personen; zur einfachen Handhabung würden die Gebühren nicht den einzelnen Personen nach ihrer individuellen Gewaltausübung zugerechnet, sondern zu gleichen Teilen zugeteilt (S. 22).

12.3. Wie dargelegt, widersprechen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Bemessungsmassstäbe dem Äquivalenzprinzip grundsätzlich nicht (vgl. E. 6.3.1 hiervor mit Hinweis auf BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108 f.). Solche Pauschalisierungen dürfen jedoch nicht zu sachlich unhaltbaren oder rechtsungleichen Ergebnissen führen (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., S. 569). Einheitliche Pauschalen sind unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nur bei geringfügigen Belastungen rechtmässig, wenn sich eine Abstufung nach den individuellen Verhältnissen nicht rechtfertigt. Für die Rechtfertigung der finanziellen Belastung eines Einzelnen müssen die Kosten daher grundsätzlich individuell zugerechnet werden können. Es soll nur derjenige belastet werden, der die Verwaltungstätigkeit auch tatsächlich verursacht hat (Daniela Wyss, Kausalabgaben, 2009, S. 53 und S. 65 f.).
Bei der Bemessung der Kostentragungspflicht der Störer muss der Haftungsanteil der einzelnen Störer gestützt auf das Äquivalenzprinzip nach sachgerechten Kriterien festgelegt werden. Im Gegensatz zur polizeitaktisch ex ante vorzunehmenden Störerqualifikation hat die Kostenüberwälzung aufgrund einer objektiven Betrachtung ex post zu erfolgen. Die Behörden haben die Kosten nach Massgabe des konkreten Tatbeitrags und damit entsprechend dem Grad der Verantwortung für die Störungssituation zu verlegen. Jeder Störer darf zur Kostentragung seines Störungsanteils - und ausschliesslich für diesen Teil - herangezogen werden (vgl. zum Ganzen Leutert, a.a.O., S. 147 f.; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., S. 549).

12.4. Einem passiven Kundgebungsteilnehmer, der sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernt, kann nicht ein Verwaltungsaufwand in pauschaler Weise bis zu einer Höhe von Fr. 30'000.– individuell zugerechnet werden. Insbesondere ist er nicht in gleichem oder vergleichbarem Ausmass wie die tatsächlich Gewalt ausübenden Personen verantwortlich für die anfallenden polizeilichen Kosten. § 32b Abs. 4 PolG/LU erlaubt jedoch keine Differenzierung nach Massgabe des konkreten Störungsanteils, sondern schreibt vor, dass der Anteil, der von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen ist, zwingend zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt wird. Diese Lösung ist zwar einfach zu handhaben, in ihrer Undifferenziertheit jedoch mit dem Rechtsgleichheits- und dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar, da insbesondere keine Unterscheidung zwischen Randalierern und passiven Kundgebungsteilnehmern, die sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernen, vorgenommen werden kann.
Damit erweist sich die Rüge der Beschwerdeführer als begründet. § 32b Abs. 4 PolG/LU, wonach die Gebühren von bis zu Fr. 30'000.– zu gleichen Teilen von den an der Gewaltausübung beteiligten Personen zu tragen sind, verstösst gegen das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip, welches das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben konkretisiert (Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 9 BV; vgl. auch E. 6.3.1 hiervor).

13.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich § 32b Abs. 4 PolG/LU nicht verfassungskonform auslegen lässt. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde in diesem Punkt und zur Aufhebung der angefochtenen Bestimmung. Bei diesem Ergebnis muss auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführer nicht mehr eingegangen werden.

14.
Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Während § 32b Abs. 3 PolG/LU (Kostenauflage an Veranstalter) der bundesgerichtlichen Überprüfung Stand hält, ist die Bestimmung von § 32b Abs. 4 PolG/LU (Kostenauflage an Kundgebungsteilnehmer) aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist den Beschwerdeführern eine reduzierte Gerichtsgebühr aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Kanton Luzern hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren im

Ausmass ihres Obsiegens zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. § 32b Abs. 4 des Polizeigesetzes des Kantons Luzern vom 22. Juni 2015 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'500.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Der Kanton Luzern hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'500.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Luzern und dem Kantonsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Januar 2017

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Misic