Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 875/2011

Urteil vom 29. März 2012
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Seiler, Donzallaz, Stadelmann,
Gerichtsschreiber Moser.

Verfahrensbeteiligte
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Polizei Luzern, Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei, Kasimir-Pfyffer-Strasse 26, 6002 Luzern,
Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Wirtschaftswesen,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 15. September 2011.

Sachverhalt:

A.
Mit Entscheid vom 10. Februar 2011 erteilte die Luzerner (Kantons-) Polizei, Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei, X._____ die Wirtschaftsbewilligung für einen Einzelanlass für das Aufstellen eines Verkaufsstands auf privatem Grund unter den Arkaden A._____-Strasse Nr. B._____, in Luzern während der Fasnachtstage 2011 (3./4., 7./8. und 8./9. März 2011). Die Bewilligung wurde u.a. mit folgenden Auflagen und Bedingungen verbunden, unter Hinweis darauf, dass bei deren Nichteinhaltung künftig kein Anrecht auf eine Bewilligung mehr bestehe:
"Für das Aufstellen des Verkaufsstandes darf nur privater Grund verwendet werden.
Erlaubte Getränke: Kaffee-/Tee-Schnaps (ohne Teebeutel), Prosecco, Cüpli, Wein, Bier, Punsch und Glühwein.
[...]
Das neu eingeführte Depotsystem der Stadt Luzern muss eingehalten werden. Alle Gebinde, welche von bewilligten Ständen auf öffentlichem und privatem Grund mit Pfandmarken im Wert von je Fr. 2.-- verkauft werden, müssen ohne Ausnahme an allen bewilligten Ständen auf öffentlichem und privatem Grund zurückgenommen werden; dies ist ein integrierender Bestandteil dieser Bewilligung."
Die Bewilligungsabgabe wurde auf Fr. 360.-- (nebst Fr. 46.-- für die Ausfertigung) festgelegt.

B.
Mit Entscheid vom 2. März 2011 wies das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern eine Verwaltungsbeschwerde ab, mit welcher sich X._____ u.a. gegen die mit der Bewilligung verbundenen Auflagen und Bedingungen zur Wehr setzte.

C.
Mit Urteil vom 15. September 2011 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

D.
Mit Eingabe vom 22. September 2011 erhebt X._____ beim Bundesgericht Beschwerde in

öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (sinngemäss) mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts sowie die mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen und Auflagen betreffend Depotsystem, Teebeutelverbot sowie die abschliessende Aufzählung erlaubter Getränke aufzuheben. Ausserdem wird darum ersucht, den im Rahmen der Bewilligung angewandten Abgabenansatz, welcher sich auf Fr. 7.-- pro Stunde belaufe, auf ein gegenüber den Konkurrenten nicht mehr benachteiligendes Mass zu reduzieren.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.
1.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid über eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts, welche unter keinen der in Art. 83 BGG genannten Ausschlussgründe fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 lit. a und b BGG). Zusätzlich setzt das Recht zur Beschwerde voraus, dass an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides ein aktuelles schutzwürdiges Interesse besteht (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG). Auf dieses Erfordernis wird dann verzichtet, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (vgl. BGE 127 I 164 E. 1a S. 166; 126 I 250 E. 1b S. 252; 121 I 279 E. 1 S. 281 f.; 136 II 101 E. 1.1 S. 103; 137 I 23 E. 1.3.1 S. 25).
Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens betrifft Auflagen, welche in einer gastgewerblichen Bewilligung für einen im Jahr 2011 stattfindenden Einzelanlass (Luzerner Fasnacht 2011) enthalten waren, womit ein aktuelles Interesse an der Streitbeurteilung zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr gegeben ist. Die aufgeworfene Frage nach der Zulässigkeit entsprechender Auflagen, welche in dieser oder ähnlicher Form auch anlässlich künftiger Grossanlässe in der Stadt Luzern als Nebenbestimmungen in die Bewilligungen aufgenommen werden könnten, ist jedoch von grundsätzlicher Bedeutung und kann sich erneut stellen. Entsprechend ist auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten und auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden. Immerhin prüft das Bundesgericht, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; vgl. BGE 134 II 244 E. 2.1 S. 245 f.), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Eine qualifizierte Rügepflicht gilt hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht. Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 IV 286 E. 1.4 S. 287). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2
S. 245 f.; je mit Hinweisen). Zudem müssen die erhobenen Rügen in der Beschwerde selber enthalten sein; der blosse Verweis auf Ausführungen in vorinstanzlichen Rechtsschriften oder Akten reicht nicht aus (vgl. BGE 133 II 396 E. 3.1 S. 399 f.). Im Übrigen besteht kein Anspruch darauf, eine mangelhaft begründete Beschwerde unter Ansetzung einer Nachfrist verbessern zu können (vgl. BGE 134 II 244 E. 2.4.2 S. 247 f.).
Die vorliegende Beschwerdeschrift, welche über weite Strecken appellatorische Kritik enthält, genügt diesen Anforderungen nur zum Teil.

1.4 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt bzw. vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1 BGG bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge, welche rechtsgenüglich substantiiert vorzubringen ist (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.), setzt zudem voraus, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1

BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur soweit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 135 I 143 E. 1.5 S. 146 f.).

1.5 Das Bundesgericht auferlegt sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung der Streitsache - wie vorliegend - von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 135 I 302 E. 1.2 S. 305; 127 I 164 3c S. 172, je mit Hinweisen).

1.6 Das Bundesgericht hat die kantonalen Vorakten des vorliegenden Verfahrens beigezogen. Dem diesbezüglichen Editionsantrag des Beschwerdeführers wurde insofern entsprochen.

2.
2.1 Vorliegend streitig ist im Wesentlichen die Zulässigkeit einzelner Auflagen im Rahmen der dem Beschwerdeführer erteilten Bewilligung zum Betrieb eines Verpflegungsstandes während der Fasnachtstage 2011. Nach unbestritten gebliebener Feststellung der Vorinstanz und entsprechend der Auflage im Rahmen der Bewilligung, wonach für das Aufstellen des Standes nur privater Grund benutzt werden dürfe, handelt es sich beim in der Bewilligung genannten Standort (A._____-Strasse Nr. B._____, "unter den Arkaden") um einen solchen auf privatem Grund. Wird zum Aufstellen des Verpflegungsstandes kein öffentlicher Grund beansprucht, erscheint die vorliegende Bewilligung nicht als eine solche des gesteigerten Gemeingebrauchs, sondern grundsätzlich als reine gastgewerberechtliche Bewilligung. Diese ist im Gesetz des Kantons Luzern vom 15. September 1997 über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht (Gastgewerbegesetz [GaG]; SRL 980) geregelt und im Wesentlichen als wirtschaftspolizeiliche Bewilligung ausgestaltet. Grundsätzlich keine direkte bzw. ergänzende Anwendung finden demgegenüber die kommunalen Vorschriften der Stadt Luzern betreffend die Nutzung des öffentlichen Grundes, da - wie erwähnt - vorliegend
kein Standort auf öffentlichem Grund zur Diskussion steht. Inwieweit sich die Auflage betreffend Depotsystem allenfalls auf Art. 9 Abs. 3 der städtischen Verordnung vom 16. März 2011 über die Nutzung des öffentlichen Grundes stützen könnte, wonach (nebst Verkaufseinrichtungen auf öffentlichem Grund gemäss Abs. 1 auch) Boulevardbetriebe, Verkaufsstände und dergleichen "in und nahe am Veranstaltungsperimeter" zur Verwendung eines Depotsystems während der Veranstaltung angehalten werden können, kann offenbleiben, da die erwähnte, von der Vorinstanz indessen nicht herangezogene Bestimmung - wie der Beschwerdeführer geltend macht - erst auf den 1. April 2011 in Kraft getreten ist und somit im vorliegenden Bewilligungsverfahren so oder so noch keine Anwendung finden konnte. Unstreitig ist, dass die vom Beschwerdeführer beabsichtigte Tätigkeit (Verkauf von Getränken und Speisen von einem Verpflegungsstand aus im Rahmen eines Einzelanlasses) vom Geltungsbereich des Gastgewerbegesetzes erfasst wird (vgl. § 2 Abs. 1 lit. c GaG) und der diesbezüglichen Bewilligungspflicht unterstellt ist (§ 6 Abs. 1 lit. e GaG). Die Zulässigkeit der streitigen Auflagen ist mithin unter dem Gesichtswinkel dieses Gesetzes zu beurteilen.

2.2 Auflagen und Bedingungen stellen sog. Nebenbestimmungen von Verfügungen dar, welche insbesondere bei Bewilligungen praktisch bedeutsam sind. Im Grundsatz setzt die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen voraus, dass sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, welche jedoch nicht zwingend eine ausdrückliche zu sein braucht. Fehlt es an einer solchen, erweisen sie sich insoweit als zulässig, als sie in einem engen sachlichen Zusammenhang mit den Zwecken stehen, welche die Hauptregelung (z.B. die Bewilligung) im Einzelfall verfolgt, und überdies mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sind; unzulässig sind demgegenüber sachfremde Nebenbestimmungen. Bei begünstigenden Verfügungen, wie Bewilligungen, sind Bedingungen und Auflagen namentlich dann zulässig, wenn sie aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt verweigert werden könnten und die Nebenbestimmungen insofern als mildere Alternative zur gänzlichen Abweisung des Gesuchs erscheinen (vgl. zum Ganzen TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 Rz. 95 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 918 ff.; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3. Aufl. 2011, S. 93 f.; RHINOW/KRÄHENMANN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, Nr. 39; BGE 121 II 88 E. 3a mit Hinweisen). Dies gilt namentlich etwa für den Bereich der Bewilligungen des gesteigerten Gemeingebrauchs, bei welcher eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist und entgegenstehenden Interessen mit allfälligen Auflagen und Bedingungen (oder Alternativen in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht) begegnet werden kann (vgl. TSCHANNEN/ ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 51 Rz. 40; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 921; ANDRÉ WERNER MOSER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, 2011, S. 253 und 531; vgl. etwa betreffend Demonstrationsbewilligungen statt vieler: BGE 127 I 164 E. 3b S. 170 f. sowie E. 5 Ingress S. 176

f.). Aber auch bei einer reinen Polizeierlaubnis, bei welcher der behördliche Ermessensspielraum weniger weit geht und der Gesuchsteller bei gegebenen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung hat, sind Auflagen und Bedingungen unter den oben genannten Voraussetzungen grundsätzlich angängig (MOOR/ POLTIER, a.a.O., S. 93). Ein enger Sachzusammenhang zur Hauptregelung und die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes werden auch dann verlangt, wenn es um die Anordnung von gesetzlich vorgesehenen Nebenbestimmungen geht, im Besonderen dann, wenn sich das Sachgesetz lediglich mit einer allgemeinen Ermächtigungsklausel zur Anordnung von Bedingungen und Auflagen begnügt (TSCHANNEN/ ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 97).

2.3 Die vorliegend streitigen Auflagen (Depotsystem, Teebeutelverbot sowie abschliessende Aufzählung erlaubter Getränke) können sich zunächst auf eine allgemein gehaltene Ermächtigungsklausel in § 7 Abs. 2 GaG stützen. Als einschlägige(re) gesetzliche Bestimmung gibt die Vorinstanz in diesem Zusammenhang aber § 21 Abs. 1 GaG an, wonach die Bewilligungsinhaber zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Anstand im Betrieb und in dessen unmittelbaren Umgebung, soweit die Immissionen durch Gäste des Betriebs verursacht werden, verpflichtet sind.
2.3.1 Dass mit einem Depotsystem entsprechende öffentliche Interessen verfolgt werden, welche im Bereich des mit der genannten Bestimmung bezweckten Schutzes der Polizeigüter anzusiedeln sind, ist offensichtlich: Ein Depot auf Gebinden erscheint geeignet, sowohl die im Rahmen von Grossveranstaltungen regelmässig anfallende immense Abfallmenge insgesamt zu reduzieren als auch das mit erhöhtem Reinigungsaufwand verbundene wilde Entsorgen in den Strassen und Plätzen (Littering) zu vermindern. Der allfällige Umstand, dass an der Fasnacht 2011 im Ergebnis mehr Abfall auf den Strassen liegen geblieben sei als im Vorjahr, wie der Beschwerdeführer behauptet, dürfte in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Einführung des Depotsystems stehen und - jedenfalls für sich allein und als isolierter Einzelwert - dessen Eignung noch nicht grundsätzlich in Frage stellen. Mit Blick auf die besonderen Verhältnisse, wie sie sich im Rahmen der Luzerner Fasnacht - einem Anlass mit hohem Publikumsaufkommen und entsprechender Nachfrage nach Speisen und Getränken - präsentieren, erweist es sich als haltbar, wenn die Standbetreiber, welche im Unterschied zu den ortsfesten, ständigen Gastgewerbebetrieben regelmässig keine festen Mehrweggebinde (Porzellan, Gläser) verwenden, als Inverkehrbringer der fraglichen Produkte (und damit als Verursacher) in das Entsorgungskonzept eingebunden werden (vgl. zur zulässigen Inpflichtnahme des Verkäufers von zum Verzehr auf öffentlichem Grund bestimmten Produkten mit hohem Abfallanteil auch in kausalabgabenrechtlicher Hinsicht zur Publikation bestimmtes Urteil 2C 239/2011 vom 21. Februar 2012 E. 5.4.4). Zu beachten ist im vorliegenden Zusammenhang, dass es sich bei dieser Massnahme um eine solche für einen besonderen Einzelanlass und damit von beschränkter zeitlicher Tragweite handelt, aus welchem Grund gewisse Inkohärenzen des Entsorgungssystems eher hinzunehmen sind als bei auf Dauer angelegten Bedingungen und Auflagen. Immerhin bestehen zwischen den vorliegend erfassten Verpflegungsständen und permanenten Verpflegungseinrichtungen mit ortsfester Infrastruktur insofern gewisse Unterschiede, als Letztere nach den Feststellungen der Vorinstanz aufgrund ihrer Restaurationsbewilligung selber zur Entsorgung des eigenen Abfalls verpflichtet sind und bereits einem eigenen (ständigen) Entsorgungsregime unterstellt sind. Hinzu kommt, dass die Verpflegungsstände sich aufgrund ihrer Standorte nahe bei den Passantenströmen in deutlich unmittelbarerer Weise an die an einer ambulanten Verpflegung interessierte Laufkundschaft richten als die üblicherweise ausserhalb der Zirkulationsachsen gelegenen permanenten Gastgewerbebetriebe, was bei derartigen Grossanlässen mit hohem Publikumsaufkommen auf öffentlichen Flächen mit Blick auf die Abfallproblematik die alleinige Erfassung der Stände für die Dauer eines Einzelanlasses als vertretbar erscheinen lässt. Immerhin werden - nach den Feststellungen der Vorinstanz - sämtliche Stände mit Einzelanlassbewilligung dem Depotsystem unterworfen, unabhängig davon ob sie einen Standplatz auf öffentlichem oder privatem Grund belegen, weshalb insoweit von einer rechtsgleichen und wettbewerbsneutralen Massnahme gesprochen werden kann. Ein Depotsystem mag für den einzelnen Standbetreiber gegenüber der kostenlosen Abgabe von Einweggebinden an die Kundschaft mit einem gewissen administrativen Mehraufwand verbunden sein; dieser erscheint indessen insgesamt als vertret- und zumutbar. Auch ist nicht zu erkennen, inwieweit die Rücknahme der Gebinde derart viel Raum eines Standes beanspruchen würde, dass ein solcher gar nicht mehr vernünftig betrieben werden könnte, oder - bei Ständen auf Privatgrund - zwingend auf öffentlichen Grund ausgewichen werden müsste.
Von einer unverhältnismässigen, sachfremden Auflage kann selbst unter Berücksichtigung des Umstandes nicht gesprochen werden, dass die Verpflegungsstandbetreiber nicht frei sind, ihre Gebinde selber zu wählen, sondern zum Bezug eines vordefinierten Typs eines bestimmten Herstellers verpflichtet sind. Zu Unrecht hat das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit zur

Behandlung der diesbezüglichen Rüge des Beschwerdeführers verneint. In der Sache erweist sie sich indessen als unbegründet: Bei einem Depotsystem, welches alle Anbieter von Speisen und Getränken im Veranstaltungsperimeter gleichermassen miteinbeziehen und zur Rücknahme auch der von Konkurrenten abgegebenen Gebinde verpflichten will, liegt es in der Natur der Sache, dass dabei vereinheitlichte und zweifelsfrei als depotpflichtig erkennbare Produkte verwendet werden müssen, um Missbräuchen bei der Rückgabe vorzubeugen. Die Verwendung eines vorbestimmten Typs von Gebinden erscheint als notwendige, praktisch zwingende Konsequenz eines solchen Depotsystems. Dabei ist auch hinzunehmen, dass nicht Gebinde in allen möglichen Grössen und Formen angeboten werden. Dass der Ankauf der zu verwendenden Produkte im Vergleich zu den übrigen Einweggebinden den einzelnen Standbetreiber
unverhältnismässig teuer zu stehen käme oder die Produkte für den vorbestimmten Verwendungszweck ungeeignet, unpraktikabel oder lebensmittelpolizeilich bedenklich wären, vermag der Beschwerdeführer mit seinen Vorbringen nicht darzutun. Die Auswahl des Gebindelieferanten bildet im Übrigen nicht Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren. Was schliesslich die Einwände des Beschwerdeführers zur Zulässigkeit von Pfandmarken (Jetons) im Wert von Fr. 2.--, welche als Depot für die Gebinde dienen, anbetrifft, erweisen sich diese als abwegig, namentlich soweit damit ein Verstoss gegen das eidgenössische Münzregal und Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999 über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG; SR 941.10) geltend gemacht wird.
Die Auflage, wonach Standbetreiber sich am Depotsystem zu beteiligen haben, erweist sich nach dem Gesagten im Lichte von § 21 Abs. 1 GaG als im engen sachlichen Zusammenhang zur Hauptregelung stehend und überdies - im Rahmen einer für die beschränkte Dauer eines Grossanlasses bestimmten Sonderanordnung - als verhältnismässig. Dass allenfalls, wie der Beschwerdeführer behauptet, auch andere Massnahmen als ein Depotsystem denkbar gewesen wären, um der Abfallproblematik zu begegnen, mag zutreffen, ändert aber nichts an der Rechtmässigkeit der Auflage. Ein Verstoss gegen das Willkürverbot, das Rechtsgleichheitsgebot oder die Wirtschaftsfreiheit - zumal in letzterem Zusammenhang nicht von einem schweren Eingriff gesprochen werden kann - liegt nicht vor. Inwieweit die streitige Auflage die übrigen, vom Beschwerdeführer angerufenen Erlasse und Bestimmungen (u.a. KG, UWG, PüG, BGBM) verletzt, wird nicht näher dargetan und ist auch nicht ersichtlich.
2.3.2 Ebenso wenig zu beanstanden ist das Teebeutelverbot: Nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz, welche durch die Gegenbehauptungen und allfällige (vor Bundesgericht beantragten) Zeugenaussagen von Einzelpersonen nicht zu erschüttern sind, war in den vergangenen Jahren verbreitet zu beobachten, dass gebrauchte Teebeutel gegen (historische) Gebäudefassaden geworfen wurden, wodurch beträchtliche, teils nur schwer zu beseitigende Schäden an der Gebäudesubstanz in der Altstadt entstanden. Das Teebeutelverbot erweist sich insofern als geeignete und mit zumutbarem Aufwand umsetzbare Auflage, welche, im Rahmen einer gastgewerblichen Bewilligung und unter Bezugnahme auf § 21 Abs. 1 GaG angeordnet, im vorliegenden Kontext auch nicht als sachfremd bezeichnet werden kann.
2.3.3 Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Aufzählung der erlaubten Getränke wendet, ist zunächst festzuhalten, dass diese lediglich den Bereich der alkoholischen Getränke betrifft. Daneben werden im Abgabesortiment auch die alkoholfreien Getränke (heiss/kalt) erwähnt, welche nicht abschliessend aufgezählt sind. Es liegt im öffentlichen Interesse und erweist sich auch als verhältnismässig, wenn der Ausschank alkoholhaltiger Getränke an Ständen, angesichts der bekannten Probleme, welche im Rahmen von Grossveranstaltungen als Folge von übermässigem Alkoholkonsum regelmässig auftreten, auf solche mit tendenziell geringerem Alkoholgehalt begrenzt werden, worauf die Aufzählung schliessen lässt. Wohl wären für den angestrebten Zweck grundsätzlich auch andere, weniger einschränkende Lösungen denkbar, wie beispielsweise das Festlegen eines maximalen Alkoholprozentsatzes der angebotenen Getränke. Indessen könnte sich diesfalls die Kontrolle der Einhaltung einer solchen Auflage im Rahmen einer Grossveranstaltung mit zahlreichen Anbietern alkoholischer Getränke im Vergleich zu einer Regelung mit abschliessender Aufzählung als schwierig oder unpraktikabel erweisen. Immerhin kann die Aufzählung, welche eine Vielzahl verschiedener
alkoholischer Getränkearten umfasst, gemessen am durchschnittlichen Angebot an Verpflegungsständen nicht als sonderlich einengend betrachtet werden, zumal insbesondere auch der jahreszeitlich bzw. witterungsbedingten, mutmasslichen Nachfrage nach warmen Getränken (Kaffee-/Tee-Schnaps, Punsch und Glühwein) Rechnung getragen wurde. Im Übrigen wendet sich der Beschwerdeführer lediglich gegen eine Aufzählung zulässiger Getränke im Allgemeinen, ohne darzulegen, dass der vorliegende Katalog Getränke nicht aufführt, welche er hätte anbieten wollen. Die streitige Massnahme erweist sich damit als im Rahmen eines besonderen Einzelanlasses als vertretbar. Inwieweit sich im Übrigen diese Auflage auch aus - nicht näher definierten - "organisatorischen Überlegungen" rechtfertigen liesse, wie die Vorinstanz angibt, braucht nicht näher

ausgeleuchtet zu werden.

2.4 Nicht näher einzugehen ist auf die Vorbringen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der Höhe der Bewilligungsabgabe, soweit er sich bloss im Allgemeinen hält und nicht mit den diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts auseinandersetzt. Wie die Vorinstanz dargelegt hat, hält sich die Abgabe im gesetzlichen Rahmen (§ 27 Abs. 2 GaG). Es kann offenbleiben, ob es sich bei der für die gastgewerberechtliche Bewilligung erhobenen Abgabe nach Ausgestaltung im luzernischen Recht um eine blosse Verwaltungsgebühr oder eine kostenunabhängig erhobene, in diesem Sektor als grundsätzlich verfassungskonform erkannte Sondergewerbesteuer handelt (grundlegend: BGE 128 I 102 E. 4-6). Weder in der auferlegten Abgabe insgesamt (Fr. 360.--, zuzügl. Fr. 46.-- Ausfertigungsgebühr) noch im sich daraus ergebenden Stundenansatz von Fr. 7.-- lässt sich ein Verstoss gegen das kausalabgaberechtliche Äquivalenzprinzip erkennen, welches einer Verwaltungsgebühr Grenzen setzt. Ebenso wenig könnte darin eine Gewerbesteuer in prohibitiver Höhe oder mit verpönter protektionistischer Zielrichtung erblickt werden (vgl. zu den diesbezüglichen Grenzen: BGE 128 I 102 E. 6b S. 110 mit Hinweisen). Zu Recht weist die Vorinstanz insbesondere darauf hin, dass
es sich bei der Fasnacht um umsatzstarke Tage handelt mit langen Betriebszeiten, welche die vorliegend streitige Abgabe in ihrer Höhe als vertretbar erscheinen lässt. Der Beschwerdeführer wendet sodann ein, die Standbetreiber würden im Verhältnis zur Konkurrenz (Restaurants, Tearooms, Verpflegungsstände mit Ganzjahresbetrieb) in wettbewerbsverzerrender Weise schlechter gestellt, wenn sie allein für die Teilnahme an der Fasnacht eine Abgabe in praktisch derselben Höhe entrichten müssten wie die übrigen Betriebe für ein ganzes Jahr. Der Beschwerdeführer verkennt mit dieser Argumentation, dass der Zweck der Abgabe, auch wenn sie als Gewerbesteuer auch fiskalische Zielsetzungen verfolgen mag, in erster Linie darin besteht, die Kosten des Gemeinwesens für die Behandlung der betreffenden Gesuche und weiteren mit der Bewilligung zusammenhängenden Aufwand zu decken. Auch die Bearbeitung von Gesuchen für die Bewilligung im Rahmen von Einzelanlässen setzt nach den massgeblichen Bestimmungen des Gastgewerberechts im Grundsatz voraus, dass die zuständige Behörde die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen des Gesuchstellers prüft, was unabhängig von der Laufzeit der alsdann erteilten Bewilligung einen gewissen Minimalaufwand in der
Bearbeitung nach sich zieht, welcher sich in der Folge auch in der Bewilligungsabgabe niederschlagen darf. Dass Gastronomiebetriebe mit festen Lokalen unter Umständen für Bewilligungen mit deutlich längerer Laufzeit nicht eine dementsprechend höhere Abgabe entrichten müssen, liegt insofern bis zu einem gewissen Grad in der Natur der Sache. Mit Blick auf die vorliegend in Frage stehende Abgabenhöhe lässt sich jedenfalls noch nicht auf eine verfassungsrechtlich verpönte Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Gastronomiebetriebe bzw. zulasten der Standplatzbetreiber schliessen. Die Beschwerde erweist sich mithin auch in diesem Punkt als unbegründet.

3.
Der Beschwerdeführer macht schliesslich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, welche er darin erblickt, dass ihm im Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartement lediglich eine Frist von 24 Stunden eingeräumt worden sei, um zur Vernehmlassung der Luzerner Polizei Stellung zu nehmen. Nach den Feststellungen im angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts wurde dem Beschwerdeführer die genannte Vernehmlassung am 28. Februar 2011 zur Kenntnisnahme zugestellt und ihm das rechtliche Gehör bis zum 2. März 2011, 12.00 Uhr, gewährt. Der Beschwerdeführer habe am letzten Tag der Frist eine (teilweise) umfassende Eingabe gemacht. War es ihm mithin möglich, unter Einhaltung dieser - mit Recht als aussergewöhnlich kurz bezeichneten - Frist Stellung zu nehmen, gebricht es grundsätzlich bereits am erforderlichen Rechtsschutzinteresse, weshalb auf diese Rüge an sich nicht einzutreten wäre.
Im Übrigen erfolgte die Anordnung einer kurzen Frist im unterinstanzlichen Verfahren aus sachlichen Gründen und im Interesse des Beschwerdeführers: Das zuständige Departement ging davon aus, dass die von Gesetzes wegen vorgesehene aufschiebende Wirkung der Verwaltungsbeschwerde sich auf die Bewilligung als Ganzes (und nicht bloss auf die streitigen Auflagen) bezieht, was zur Folge gehabt hätte, dass der Beschwerdeführer bei hängigem Verfahren keinen Stand hätte betreiben dürfen. Entsprechend hätte ihm durch ein schnelles, vor Beginn der Fasnacht beendetes Verfahren ermöglicht werden sollen, dennoch an dieser Veranstaltung teilnehmen zu können. Inwieweit die Rechtsauffassung des Departements in Bezug auf die Folgen der aufschiebenden Wirkung in einer derartigen Konstellation zutreffend war, braucht - mangels entsprechender Rügen des Beschwerdeführers - nicht näher ausgeleuchtet zu werden. Es bleibt festzuhalten, dass die Anordnung einer bloss kurzen Frist im (mutmasslichen) Interesse des Beschwerdeführers erfolgte. Unerheblich ist, ob sich der Beschwerdeführer in der Folge unter den im Beschwerdeentscheid

bestätigten Rahmenbedingungen tatsächlich für eine Teilnahme an dieser Veranstaltung entschied. Im Übrigen konnte eine auf die
kurze Frist zurückzuführende allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs - wie die Vorinstanz zu Recht annimmt - im Verfahren vor Verwaltungsgericht geheilt werden. Inwieweit eine solche Heilung nicht hätte stattfinden können bzw. nicht stattgefunden hat, vermag der Beschwerdeführer nicht darzutun. Mithin liegt auch in der Sache keine Gehörsverletzung vor.

4.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten damit als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
Dem Verfahrensausgang entsprechend hat der unterliegende Beschwerdeführer die Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren zu tragen (Art. 66 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Polizei Luzern, Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei, dem Justiz- und Sicherheitsdepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 29. März 2012

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

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Moser