

GESETZ ÜBER DIE ORGANISATION DER POLIZEI
(POLIZEI-ORGANISATIONSGESETZ)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 21. FEBRUAR 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Erlass eines Polizei-Organisationsgesetzes. Es ist dies, neben dem Polizeigesetz, der andere wichtige Erlass auf Gesetzesstufe im Polizeibereich. Das *Polizeigesetz* beschränkt sich im Wesentlichen auf die Grundsätze des polizeilichen Handelns sowie auf die Regelung der zulässigen polizeilichen Massnahmen und des polizeilichen Zwangs. Gegenstand des vorliegenden *Polizei-Organisationsgesetzes* sind demgegenüber in erster Linie die Grundzüge organisatorischer und dienstrechtlicher Belange, also die eigentliche interne Organisation der Zuger Polizei, daneben aber auch Bestimmungen, die im weitesten Sinne zum Organisationsrecht zugezählt werden können.

Wir erstatten Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

I.	DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	3
II.	AUSGANGSLAGE, HANDLUNGSBEDARF, VORGEHEN	6
	1. Geltendes Polizeirecht.....	6
	2. Handlungsbedarf.....	6
	3. Vorgehen.....	8
III.	ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	8
IV.	ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN GESETZESBESTIMMUNGEN	11
	1. Abschnitt: Regelungsinhalt	11
	§ 1 Inhalt.....	11

2. Abschnitt: Organisation	12
§ 2 Bestand, Zusammensetzung.....	13
§ 3 Funktionsstellenplan	15
§ 4 Aufgabenerfüllung.....	16
§ 5 Polizeiausbildung	18
§ 6 Hoheitliche polizeiliche Gewalt, hoheitliche Gewalt.. ..	20
§ 7 Inpflichtnahme.....	22
3. Abschnitt: Besondere Pflichten der Mitarbeitenden der Polizei	23
§ 8 Dokumentationspflicht	23
§ 9 Dienstausbildung.....	24
§ 10 Arbeitsort	25
§ 11 Bereitschaft.....	27
§ 12 Wohnsitzpflicht.....	28
Bemerkung zum Abschnitt "Besondere Pflichten der Mitarbeitenden der Polizei"	31
4. Abschnitt: Amts- und Vollzugshilfe, Zusammenarbeit	32
§ 13 Amtshilfe.....	32
§ 14 Vollzugshilfe.....	35
§ 15 Kantonsüberschreitender Polizeieinsatz	38
5. Abschnitt: Private Sicherheitseinrichtungen, Veranstaltungen	42
§ 16 Private Sicherheitseinrichtungen.....	42
§ 17 Veranstaltungen	45
6. Abschnitt: Haftung	49
§ 18 1. Grundsatz	49
§ 19 2. Abweichende Regelungen	
a. Haftung gegenüber hilfeleistenden Personen	51
§ 20 b. Haftung gegenüber Dritten.....	51
7. Abschnitt: Finanzierung, Kostenersatz	52
§ 21 Finanzierung.....	52
§ 22 Kostenersatz für polizeiliche Leistungen.....	53
Bemerkung zur Rechtspflege	63
Bemerkungen vor dem Abschnitt "Übergangs- und Schlussbestimmungen"	64

8. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen	66
Bemerkungen zum Ausführungsrecht	66
§ 23 Übergangsbestimmung.....	70
§ 24 Aufhebung bisherigen Rechts.....	71
§ 25 Änderung bisherigen Rechts.....	71
§ 26 Inkrafttreten.....	91
V. PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	92
VI. TABELLARISCHE ÜBERSICHT ÜBER DIE FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN	96
VII. ANTRAG	97

I. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Zu den Kernaufgaben des Staates gehören die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ruhe und die damit verbundenen polizeilichen Aufgaben. Diese werden von der Polizei erfüllt. Die Grundlagen der Polizei-Organisation sind heute im Kantonspolizeigesetz zusammengefasst, allerdings teils wenig systematisch und teils auch lückenhaft.

Die Erarbeitung des materiellen Polizeirechts gibt Gelegenheit, auch die wichtigsten Eckwerte der Polizei-Organisation und des Dienstrechts in einem formellen Gesetz zu umschreiben. Einzelheiten dazu gehören jedoch ins Ausführungsrecht, denn eine stufengerechte Führung und die effiziente Erfüllung der polizeilichen Aufgaben verlangen, dass rasch organisatorische Anpassungen vorgenommen werden können. Dies ist mit dem von uns gewählten Konzept möglich.

Abgesehen von Bestimmungen, die im weitesten Sinne ebenfalls Organisationsfragen betreffen, etwa Bestimmungen über die Amts- und Vollzugshilfe und die Zusammenarbeit schlagen wir neu die Bewilligungspflicht für private Sicherheitseinrichtungen mit direkter und indirekter Alarmierung der Polizei vor, um minimale Standards in diesem Bereich durchsetzen zu können. Damit lässt sich nämlich die Gefahr von Falsch-/Fehlalarmen verringern, denn jeder Alarm löst einen Ernstfalleinsatz der Polizei aus. Minimale Standards für solche Alarmanlagen erleichtern jedoch auch gleichzeitig allfällige Polizei-Einsätze im Falle der Alarmierung. Private Sicherheitseinrichtungen mit direkter Alarmierung der Polizei sind überdies gebührenpflichtig.

Aufgrund der Anregung der Zuger Polizei wird neu eine Bewilligungspflicht für Veranstaltungen eingeführt. Es sollen künftig Veranstaltungen mit mehr als 3'000 erwarteten Personen generell bewilligungspflichtig sein, solche mit weniger als 3'000 Personen nur dann, wenn der Anlass erhebliche Sicherheitsprobleme erwarten lässt. Die Polizei muss nämlich in diesen Fällen vorbereitet sein und mit verlangten Sicherheitsmassnahmen auf den ordnungsgemässen Ablauf solcher Personenansammlungen Einfluss nehmen können.

Schliesslich regelt dieses Gesetz die Finanzierung der Zuger Polizei und schafft die Rechtsgrundlage, um unter bestimmten Voraussetzungen die Kosten für Polizei-Einsätze jenen in Rechnung stellen zu können, die die Polizeidienste mehr als andere beanspruchten oder einen Polizei-Einsatz veranlassten.

Im Übergangsrecht wurden im Wesentlichen folgende Erlasse angepasst bzw. revidiert:

Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (EG ANAG) wird - nebst einigen notwendigen redaktionellen Änderungen - das bisherige Amt für Ausländerfragen neu in Amt für Migration umbenannt. Damit wird dem auf Bundesebene per 1. Januar 2005 erfolgten Namenswechsel Rechnung getragen, nachdem das bisherige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) neu im Bundesamt für Migration (BFM) zusammengefasst sind. Nachdem im Kanton Zug die beiden Bereiche Asyl- bzw. Ausländerrecht immer im gleichen Amt zusammengefasst waren, ist die neue Bezeichnung umso angebrachter. Überdies sollen einige wenige Bestimmungen des EG ANAG angepasst werden.

Der Kanton kommt für die Kosten der Polizeiausbildung auf. Wer sich für den Polizeiberuf ausbilden lässt, wird befristet angestellt und erhält Lohn. Es ist stossend, wenn die auszubildende Person aus Gründen, die bei ihr liegen oder die sie gesetzt hat, die Ausbildung abbricht, sich nach Abschluss der Ausbildung nicht anstellen lässt oder kurze Zeit nach der Anstellung das Arbeitsverhältnis mit dem Kanton bereits wieder kündigt. In solchen Fällen soll die Rückforderung der vom Kanton erbrachten Kosten ganz oder teilweise möglich sein. Da bis anhin eine gesetzliche Regelung zur Frage von Ausbildungskosten fehlt, soll das Personalgesetz entsprechend ergänzt werden. Die Regelung einer allfälligen Rückzahlungspflicht der während der Ausbildung angefallenen und vom Kanton übernommenen Kosten haben wir analog

dem Reglement des Regierungsrates über die Weiter- oder Zusatzbildung sowie den Studienurlaub des Staatspersonals vom 17. Mai 2005¹ ausgestaltet.

Das geltende Kantonspolizeigesetz gewährte den Angehörigen des Polizeikorps unter bestimmten Voraussetzungen unentgeltlichen Rechtsschutz. Diese Bestimmung soll künftig nicht nur auf die Angehörigen des Polizeikorps beschränkt bleiben, sondern für alle Staatsangestellten gelten. Dass nämlich eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter von einem Dritten wegen vermeintlich rechtswidrigem Verhalten im Amt strafrechtlich verantwortlich gemacht oder selber bei der Dienstsausübung von einem Dritten geschädigt wird und Forderungen dafür einzuklagen hat, ist ebenfalls nicht ein polizeispezifisches Problem, sondern kann bei einer Reihe anderer Staatsangestellten ebenfalls vorkommen. Deshalb schlagen wir vor, das Personalgesetz entsprechend zu ergänzen.

Mit dem Polizei-Organisationsgesetz wird auch das Gesetz über die Gerichtsbehörden ergänzt, indem im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des DNA-Profil-Gesetzes² Zuständigkeiten im Bereich der Strafrechtspflege festzulegen sind.

Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) nennt in § 59 Abs. 1 Ziff. 3 "die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit" als eine den Einwohnergemeinden obliegende Aufgabe. Wie im Polizeigesetz dargelegt, gehört nun aber die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne einer Gefahrenabwehr bei bedrohten individuellen Rechtsgütern wie Leib, Leben, Freiheit, Ehre und Eigentum zu den zentralen Aufgaben der Polizei. Demgegenüber soll die Sorge um Ruhe und Ordnung zum Wohle und im Interesse der Allgemeinheit weiterhin den Gemeinden obliegen. Das Gemeindegesezt ist deshalb entsprechend anzupassen.

Wir waren bestrebt, in redaktioneller Hinsicht einen leicht verständlichen Erlass zu schaffen und die Rechtssätze so präzise als möglich zu formulieren und im Bericht zu erläutern. Es mag sein, dass dieser Bericht ausführlicher als sonst üblich ausgefallen ist. Dies ist jedoch so gewollt. Wir berücksichtigen damit die grosse Bedeutung des Berichts als wichtigen Bestandteil der Materialien zum Polizeirecht im Allgemeinen.

¹ BGS 154.215

² SR 363

II. AUSGANGSLAGE, HANDLUNGSBEDARF, VORGEHEN

1. Geltendes Polizeirecht

Im geltenden Gesetz über die Kantonspolizei³ finden sich einige Bestimmungen über die Organisation und den Bestand der Polizei sowie über die Rekrutierung, Bekleidung, Bewaffnung, Ausrüstung, Versicherung und über den Rechtsschutz. Demgegenüber regelt das Dienstreglement⁴, ein Erlass auf Verordnungsstufe, recht ausführlich die Hierarchie und die Grundzüge der Polizei-Organisation. Zudem äussert es sich über die Dienstpflichten der Mitarbeitenden der Polizei sowie über die Grundzüge der Ausbildung und den allgemeinen Dienstbetrieb.

Die so gezeichnete Polizei-Organisation stimmt aber mit der tatsächlichen Organisation der Zuger Polizei teils nicht (mehr) überein. Der Wandel unserer Gesellschaft widerspiegelt sich auch in der Polizei und ihren Aufgaben. Dies erfordert neue Prioritäten und auch die Überprüfung der zu erreichenden Ziele. Dazu kommt, dass mit der Zusammenlegung der Kantonspolizei Zug und der Stadtpolizei Zug zur Zuger Polizei auf Anfang 2002 die bisher in unserem Kanton einzige Gemeindepolizei aufgelöst wurde. Heute liegt die Erfüllung aller polizeilichen Aufgaben ausschliesslich bei der Zuger Polizei, einer kantonalen Organisationseinheit. Dies wurde auch im Zusammenhang mit der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) so bestätigt und soll auch in Zukunft so bleiben.

2. Handlungsbedarf

Bei der Erarbeitung des Polizei-Organisationsgesetzes stellte sich die Frage, ob nicht insbesondere das geltende Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung⁵ oder das Personalgesetz⁶ ausreichen, um auch die Bedürfnisse der Polizei genügend abzudecken. Zweifellos trifft dies zu einem grossen Teil zu. Es besteht denn auch nicht die Absicht, der Polizei neben den Regeln, die für die Zuger Staatsverwaltung gelten, einen besonderen Platz zuzuweisen. Wo deshalb auf bestehendes Recht, das für die Verwaltung gilt, abgestellt werden kann, ist dieses

³ Gesetz über die Kantonspolizei vom 31. Oktober 1966 (Kantonspolizeigesetz, BGS 512.1)

⁴ Dienstreglement für die Zuger Polizei vom 22. Januar 1987 (BGS 512.3)

⁵ Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Verwaltungsorganisationsgesetz, BGS 153.1)

⁶ Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz, BGS 154.21)

auch auf die Polizei anwendbar. Ausnahmen sind aber da nötig, wo sie sachlich begründet sind. Es darf nämlich nicht ausser acht gelassen werden, dass sich die Polizei insbesondere wegen der besonderen Ausgestaltung ihrer hoheitlichen Befugnisse, aber auch wegen ihrer streng hierarchischen Struktur, in wesentlichen Teilen von den übrigen kantonalen Organisationseinheiten (mit ebenfalls hoheitlichen, jedoch nicht sicherheits- oder kriminalpolizeilichen Befugnissen) unterscheidet. Deshalb reicht es nicht aus, sich für die Polizei-Organisation einzig auf das abzustützen, was für die ganze übrige Zuger Verwaltung gilt. Beispielsweise bedarf die Frage, wie jemandem hoheitliche polizeiliche Gewalt übertragen wird, einer ausdrücklichen Regelung. Das Polizei-Organisationsgesetz versteht sich aber nicht als Mittel, um der Polizei gegenüber der übrigen Verwaltung eine besondere Stellung zu verschaffen, sondern vielmehr als Ergänzung zu bestehenden Erlassen, um es der Polizei zu ermöglichen, ihre besonderen Aufgaben rasch und zielorientiert zu erfüllen.

So muss die Organisation der Polizei auf eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung ausgerichtet sein. Trotzdem reicht es nicht aus, auf Gesetzesstufe lediglich einen weiten Organisationsrahmen zu skizzieren, für den Inhalt dann aber auf das Ausführungsrecht zu verweisen. Immerhin sieht sich die Polizei oftmals gezwungen, in Rechtspositionen, nicht selten sogar in Grundrechte, einzugreifen oder sie zu beschränken. Allein schon deshalb müssen bestimmte organisatorische Leitplanken auf Gesetzesebene vorgezeichnet sein. Umgekehrt wäre es jedoch falsch, die Polizei-Organisation bis in die letzten Verästelungen im Gesetz festzunageln und beispielsweise die verschiedenen Abteilungen der Zuger Polizei mit ihren Aufgabenbereichen einzeln aufzulisten. Es ist nämlich gut möglich, dass es eines Tages die Situation und die bestmögliche Nutzung der bestehenden Ressourcen erfordern, Abteilungen zusammen zu legen und auf diese Weise Bearbeitungs-Schwerpunkte zu schaffen⁷. Deshalb müssen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens organisatorische und dienstrechtliche Belange jederzeit flexibel und bedürfnisgerecht geregelt werden können. Es wird Sache des Regierungsrats sein, wo nötig auf Verordnungsebene die im Gesetz umschriebenen Grundsätze, Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten näher zu definieren, ohne dabei aber die konkreten dienstbetrieblichen und Einsatz bezogenen Massnahmen zu bestimmen. Dies ist nämlich Sache der Polizeiführung, die dafür zu sorgen hat, dass die polizeilichen Aufgaben erfüllt werden. Für

⁷ Entgegen von in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken besteht jedoch keine Absicht, die bestehenden Polizeidienststellen in den Gemeinden zu schliessen.

die Belange des Einsatzes und des Dienstbetriebs wird der Kommandant Dienst- und Einsatzbefehle erlassen.

3. Vorgehen

Der Bericht zum Polizeigesetz erwähnt insbesondere auch die Gründe, die zur Fest-schreibung des materiellen Polizeirechts und damit auch zur Erarbeitung des vorlie-genden Entwurfs führten. Es wird auch gesagt, wie die beiden Gesetzesentwürfe zu Stande kamen. Diese Ausführungen gelten sinngemäss auch für das Polizei-Organisationsgesetz. Insbesondere ergab sich auch bei der Erarbeitung des vorlie-genden Erlasses eine enge Zusammenarbeit mit der Zuger Polizei.

III. ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS

Zusammen mit dem Entwurf des Polizeigesetzes wurde auch der Entwurf des Poli-zei-Organisationsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Daran nahmen nebst dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Einwohnergemein-den, das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die politischen Parteien CVP, FDP, SVP, SP und Alternative, der Advokatenverein des Kantons Zug, die Zuger Polizei, der Verband Zuger Polizei, die Sportkommission des Kantons Zug und der Daten-schutzbeauftragte des Kantons Zug teil.

Die meisten Vernehmlassungsadressaten begrüssen den Erlass des neuen Polizei-rechts. Der Regierungsrat wird jedoch vereinzelt ersucht zu prüfen, ob nicht das ma-terielle Polizeirecht und das Polizei-Organisationsrecht im gleichen Erlass zusam-mengefasst werden könnten. Damit haben wir uns bereits im erläuternden Bericht zum Polizeigesetz ausführlich auseinandergesetzt⁸. Es kann hier darauf verwiesen werden. Kurz gesagt kann das materielle Polizeirecht im Einzelfall einschneidende Grundrechtsauswirkungen haben, weshalb hier eine grosse Regelungsdichte und -bestimmtheit unabdingbar ist. In diesem Sinne entfaltet das materielle Polizeirecht eine Aussenwirkung gegenüber den von polizeilichen Massnahmen Betroffenen. Demgegenüber entfaltet das Polizei-Organisationsgesetz überwiegend blosse In-nenwirkung und soll deshalb rasch den jeweiligen Situationen angepasst werden können. Dies ist möglich, wenn das Gesetz zwar verbindlich die Eckwerte vorgibt,

⁸ vgl. Bericht Ziff. III. 2 zum Polizeigesetz

deren Konkretisierung jedoch weitgehend auf den Verordnungsweg verweist. Der Regierungsrat hat die Für und Wider eines einzigen Gesetzes nochmals eingehend geprüft und gelangt zum Schluss, dass der ursprüngliche Entscheid, das Polizeirecht - nämlich das materielle Polizeirecht und das Polizei-Organisationsrecht - in zwei gesonderten Erlassen festzuschreiben, nach wie vor sinnvoll ist und der Übersichtlichkeit und Benutzerfreundlichkeit sowohl von Seiten der Polizei als auch der Bevölkerung am besten dient.

Einige Vernehmlassungen regen Ergänzungen oder Präzisierungen des Gesetzestextes oder des erläuternden Berichts an. Gegenstand dieser Anregungen sind jedoch zum Teil Themen, die in den Vernehmlassungsunterlagen bereits angeschnitten und auch erläutert wurden. Es wird im vorliegenden Bericht, wo nötig, darauf zurückzukommen sein.

Im Übrigen kommentierten einzelne Vernehmlassungen im Wesentlichen folgende vom Regierungsrat vorgeschlagenen Punkte wie folgt:

a. Dass die Polizei eine kantonale Aufgabe ist und deshalb die polizeilichen Aufgaben im Kanton allein übernimmt, führt dazu, dass der Polizei auch die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dies hat gleichzeitig zur Konsequenz, dass die Gemeinden keine eigenen Polizeien mehr führen dürfen. Wenn aber der Kanton die polizeilichen Aufgaben allein erfüllt, hat er - so insbesondere von den Einwohnergemeinden in der Vernehmlassung gefordert - bereits mit Inkrafttreten des Polizeirechts die Kosten der Polizei ganz zu übernehmen und dies nicht, wie noch in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, vom Ausgang der laufenden Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) abhängig zu machen.

b. Aus der Zuweisung von "Sicherheit und Ordnung" als Aufgabe des Kantons und von "Ruhe und Ordnung" als Aufgabe der Gemeinden ergaben sich verschiedene offene Fragen um die entsprechenden Schnittstellen, wie die Vernehmlassung der Einwohnergemeinden deutlich machte. Diese Fragen konnten nach Eingang der Vernehmlassungen in eingehenden Gesprächen zwischen den gemeindlichen Sicherheitsverantwortlichen und der Sicherheitsdirektion und der Zuger Polizei geklärt und eine Lösung Ende Januar 2006 einvernehmlich verabschiedet werden. Ebenso konnte dem Anliegen der Gemeinden entsprochen werden, ihnen die Kompetenz zu übertragen, aufgrund eigener Zuständigkeit die Parkordnung auf öffentlichem Grund zu kontrollieren und überdies die Verletzungen von Verkehrsregeln im ruhenden Ver-

kehr zu ahnden und die daraus fliessenden Bussenerträge den Gemeinden zukommen zu lassen. Dafür soll den Gemeinden gegen Entschädigung der Verkehrskontrolldienst zur Verfügung gestellt werden. Zur Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich "Ruhe und Ordnung" werden den Gemeinden die bei der Zuger Polizei angestellten Sicherheitsassistenten angeboten. Zur Vernehmlassung der Einwohnergemeinden im Einzelnen verweisen wir auf unseren ausführlichen Darlegungen im Bericht zum Polizeigesetz⁹.

c. Wenn der Kanton schon, so weitere Bemerkungen im Vernehmlassungsverfahren, von Gesetzes wegen polizeiliche Aufträge an private Organisationen vergeben und dabei etwa Gefangenentransporte von Privaten erledigen lassen könne, müsse dies zu Personaleinsparungen führen, die es der Polizei erlaubten, die von ihr als Folge des neuen Polizeirechts beantragten zusätzlichen Personalstellen zu kompensieren. Dazu werden wir uns in den Ausführungen zu den personellen und finanziellen Auswirkungen äussern.

d. Auch wird bemängelt, dass nur der Mehrbedarf an Personal bei der Polizei aufgezeigt werde, nicht aber, dass das Polizeirecht auch zu Kosteneinsparungen führe, und zwar auf gemeindlicher wie auch auf kantonaler Ebene. Diese Kostenersparnisse müssten aufgezeigt werden und vor allem auch, was mit diesen Ersparnissen geschehe. Leiste nämlich der Kanton weniger bei gleich bleibenden Steuereinnahmen, nehme damit indirekt die Staatsquote wieder zu, was so lange als möglich zu verhindern sei.

e. Grundsätzliche Kritik am Polizeigesetz und am Polizei-Organisationsgesetz äusserte die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zug. Sie forderte insbesondere auch bezüglich der Aufgabenverteilung bzw. Aufgabenabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinden eine Überarbeitung und Neuformulierung. Eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen des Polizeigesetzes wie auch des Polizei-Organisationsgesetzes erachtete sie deshalb als wenig sinnvoll.

Schliesslich wird vereinzelt auch hier die Dichte des Gesetzestextes und der Umfang des Berichts kritisiert, weil zu vieles reguliert werde. Weshalb der Bericht umfangreicher ausgefallen ist als üblich, haben wir vorne dargelegt.

⁹ vgl. Bericht Ziff. VI. zum Polizeigesetz

Die Vernehmlassung zu einzelnen Punkten der Revisionsvorlage findet sich nachfolgend in den Kommentaren zu den Grundzügen der Revision und zu den einzelnen Bestimmungen.

IV. ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN GESETZESBESTIMMUNGEN

Im Folgenden werden die Gesetzesbestimmungen insoweit kommentiert, als sie sich nicht selbst erklären. Um den Bericht leicht lesbar zu halten, sprechen wir nachfolgend jeweils nur von "Polizei-Organisationsgesetz" oder kurz von "Organisationsgesetz" und nicht vom "Entwurf des Polizei-Organisationsgesetzes" oder vom "Entwurf des Organisationsgesetzes".

1. Abschnitt: Regelungsinhalt

§ 1 Inhalt

Der vorliegende Erlass fasst die wesentlichen Bestimmungen für den Betrieb der Zuger Polizei zusammen. Dabei wird die Organisationsstruktur nur in ihren Grundzügen vorgegeben. Einzelheiten wird der Regierungsrat auf Stufe Verordnung bestimmen, soweit sie nicht mit Stellenplan und Dienstbefehlen geregelt werden. Dieses Vorgehen erlaubt es, jederzeit rasch auf konkrete organisatorische und betriebliche Bedürfnisse zu reagieren. Es genügt, wenn das Gesetz den Funktionsstellenplan erwähnt¹⁰. Damit ist der Rahmen für Ausführungsbestimmungen hinreichend bestimmt. Befürchtungen, Regierung und Polizei erhielten dadurch einen zu grossen Spielraum, sind nicht begründet, denn der polizeiliche Auftrag, die rechtlichen Vorgaben für die Auftrags Erfüllung und die Budgethoheit des Kantonsrats setzen hier ausreichend Grenzen.

Weiter brauchen hier nur jene personalrechtlichen Besonderheiten, vorab die besonderen Pflichten, geregelt zu werden, welche die Polizei-Mitarbeitenden, und zwar in erster Linie jene, die hoheitliche polizeiliche Gewalt haben, im Vergleich zum übrigen Verwaltungspersonal unterscheiden. Dies sind Regelungen, die den Besonderheiten des Polizeidienstes Rechnung tragen, etwa die Pflichten im Zusammenhang mit der Dienstausbung (Waffentrag- und Uniformtragspflicht) sowie

¹⁰ § 3 Polizei-Organisationsgesetz

Dienstausübung (Waffentrag- und Uniformtragspflicht) sowie die grundsätzliche Wohnsitzpflicht. Ohne abweichende Regelungen im Polizei-Organisationsgesetz ist hingegen das allgemeine Personalrecht anwendbar. Dies gilt insbesondere für Probezeit, Kündigungsfristen oder Ferienbezug, aber auch für die Regelung der Überstundenarbeit.

2. Abschnitt: Organisation

Dass der Regierungsrat die Aufsicht über die Polizei ausübt¹¹, die Teil der Zuger Verwaltung ist, und in dieser Funktion die für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendigen Mittel bereit zu stellen hat, braucht im Polizei-Organisationsgesetz nicht erwähnt zu werden. Geltendem Recht entspricht auch, dass die Polizei ein Amt der Sicherheitsdirektion und deshalb ihr unterstellt ist¹². Selbstverständlich ist auch, dass die Polizei von einer Amtsleiterin oder einem Amtsleiter geführt wird¹³, die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant genannt wird. Aus der Amtsleiterfunktion wiederum fliesst die Selbstverständlichkeit, dass die Amtsleitung die organisatorischen Grundlagen schafft zur gesetzmässigen Erfüllung der polizeilichen Aufgaben. Dazu zählt auch die Verantwortung für eine zeit- und anforderungsgemässe Ausrüstung sowie für die sach- und aufgabengerechte Aus-, Weiter- und Zusatzausbildung der Polizei, dies selbstverständlich im Rahmen der Personal- und Finanzmöglichkeiten, die der Kantonsrat bzw. der Regierungsrat vorgibt. Es besteht nicht die Auffassung, der Kommandant müsse alle Aufgaben selbst erfüllen. Es müssen vielmehr Aufgaben innerhalb der Polizei delegiert werden können, soweit dies sinnvoll ist, und zwar entweder an ein Gremium, etwa an das Polizeikommando, oder an Einzelpersonen. Dies verkürzt die Entscheidungswege¹⁴.

Dies alles entspricht geltendem Recht und braucht hier nicht eigens für die Polizei wiederholt zu werden. Anderes gilt für die nachfolgenden Bestimmungen, die nicht oder nicht ohne weiteres aus dem bestehenden Recht hergeleitet werden können.

¹¹ § 47 Abs. 1 Bst. c Kantonsverfassung (BGS 111.1)

¹² § 47 Ziff. 3 Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrats und der Direktionen vom 25. April 1949 (BGS 151.1) in Verbindung mit § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Verwaltungs-Organisationsgesetz, BGS 1563.1) und § 6 Abs. 1 Ziff. 2 der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2).

¹³ § 3 Abs. 4 Organisationsgesetz

¹⁴ Natürlich gilt auch hier der Grundsatz von § 6 Abs. 1 des Verwaltungs-Organisationsgesetzes, dass die Delegation der verwaltungsinternen Rechtsprechung ausgeschlossen ist.

§ 2 Bestand, Zusammensetzung

a. Gemäss geltendem Recht¹⁵ setzt sich die Polizei aus dem Kommandanten, den erforderlichen Abteilungschefs oder Abteilungschefinnen (Offiziere), den Dienstchefs oder Dienstchefinnen (Unteroffiziere) und den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern (Mannschaftsgarde) sowie den Auszubildenden zusammen. Kriterium für die Zugehörigkeit zur Polizei kann dabei nicht allein der erfolgreiche Abschluss der Polizeischule sein. Nicht selten arbeiten bei der Polizei nämlich so genannte "Quereinsteiger", Personen also mit einer besonderen Fach-, aber nicht mit einer an der Polizeischule erworbenen Polizeiausbildung. Als Beispiel sei hier etwa eine Person mit abgeschlossener juristischer Ausbildung erwähnt, die bei der Polizei eine Funktion in der Kriminalpolizei ausübt. Oder jemand arbeitet in der Kriminalpolizei als ausgebildeter Treuhänder, Wirtschaftsprüfer oder Buchhalter, ohne zuvor die Polizeischule absolviert zu haben. Dass solche Personen über hoheitliche polizeiliche Gewalt verfügen müssen, leuchtet ein. Mitarbeitende mit der Berechtigung, hoheitliche polizeiliche Gewalt auszuüben, machen zahlenmässig den weitaus grössten Teil der Zuger Polizei aus.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat im November 2003 ein bildungspolitisches Gesamtkonzept für Polizei und Strafjustiz beschlossen. Dieses sieht vor, dass in Zukunft nur noch als Polizist/Polizistin mit umfassender hoheitlicher polizeilicher Gewalt tätig sein darf, wer die vorgeschriebene, in der Regel einjährige Grundausbildung absolviert und die Berufsprüfung bestanden hat. Für Personen, die mit beschränkten Polizeiaufgaben betraut werden, wird die neue Funktion "Sicherheitsassistent" geschaffen. Sicherheitsassistenten erbringen die Voraussetzungen, eine bestimmte Fachrichtung abzudecken. Vorgesehen sind die Fachrichtungen "Verkehr", "Amts- und Vollzugshilfe", "Personen- und Objektschutz" und "Sicherheit, Verkehr und Ordnung". Sicherheitsassistenten können zur Erfüllung einer bestimmten, klar definierten Aufgabe hoheitlich handeln und polizeilichen Zwang ausüben. Die Ausbildung für Sicherheitsassistenten dauert mit Praktika vier bis fünf Monate und soll ab 2008 an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch angeboten werden.

Es kann für Gemeinden eine interessante Alternative zum Einsatz von privaten Sicherheitsanbietern sein, für den Vollzug gemeindlicher Reglemente und Aufgaben,

¹⁵ § 3 Kantonspolizeigesetz

insbesondere auch zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs, mit der Zuger Polizei den Einsatz des Verkehrskontrolldienstes bzw. von Sicherheitsassistenten gegen Entschädigung zu vereinbaren. Die Sicherheitsassistenten erfüllen die Voraussetzungen, den Dienst bewaffnet zu leisten. Sie können hoheitlich handeln und zur Auftrags Erfüllung polizeilichen Zwang einsetzen¹⁶.

Nebst denjenigen Personen, die umfassend oder nur in beschränktem Umfang hoheitliche polizeiliche Gewalt ausüben dürfen, sind bei der Polizei auch Mitarbeitende angestellt, die zwar auch polizeiliche Aufgaben erfüllen und in diesem Bereich ebenfalls hoheitlich tätig sind, bei ihrer Arbeit aber keine polizeilichen Massnahmen anordnen oder polizeilichen Zwang anwenden dürfen. Darunter fallen etwa die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes. Sie verteilen Ordnungsbussen im ruhenden Verkehr, üben also eine hoheitliche Funktion aus, doch ist die Anwendung von Zwang bei dieser Tätigkeit weder beabsichtigt noch Folge ihres Auftrags. Diese Mitarbeitenden haben hoheitliche Gewalt, nicht aber hoheitliche polizeiliche Gewalt.

Zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben benötigt die Polizei einige wenige leistungsfähige Stabsbereiche (Querschnittfunktionen), etwa Spezialisten in der Polizeiinformatik und -technik, zur Bearbeitung komplexer juristischer Fragen, Sachverständige in den Bereichen Polizeilogistik, Ausbildung, Information, Personal, Polizeipsychologie, Prävention und Finanzen.

Schliesslich gehören zur Polizei noch diejenigen Personen, die in Ausbildung stehen. Der Begriff "Polizeianwärterin" oder "Polizeianwärter" wird künftig im Gesetz nicht mehr verwendet. Vielmehr wird von "Auszubildenden" gesprochen, wie dies auch das Konkordat vom 25. Juni 2003 über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch in seinem 6. Abschnitt macht. Der Begriff "Auszubildende" trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die bisher übliche Form der polizeilichen Ausbildung im Laufe der Zeit stark änderte. Bisher war Anwärterin oder Anwärter, wer die einjährige Polizeischule absolvierte. Nach Abschluss der Schule trat man als Polizistin oder als Polizist ins Polizeikorps ein und erfüllte erstmals polizeilichen Dienst. Heute geht die Tendenz zu einer modularen Ausbildungsstruktur hin. Wissensinhalte werden nicht mehr nur in der Schule, sondern auch während der Praktika im täglichen Polizeidienst vermittelt. Während dieser Zeit werden die

¹⁶ Demgegenüber dürfen private Sicherheitsdienste nicht hoheitlich tätig sein.

Auszubildenden zusammen mit erfahrenen Polizistinnen und Polizisten eingesetzt und verfügen während der Praktika über hoheitliche polizeiliche Gewalt.

b. Gemäss geltendem Recht ist die Polizei "militärisch organisiert"¹⁷. Von einem gleichen Hinweis sieht das Polizei-Organisationsgesetz ab. Wie die Ämter der Staatsverwaltung im Einzelfall organisiert sind, sagt das Verwaltungs-Organisationsgesetz zwar nicht, sondern lediglich, dass sie in Abteilungen gegliedert werden können¹⁸. Das Gesetz schliesst somit nicht aus, dass ein Amt hierarchisch organisiert wird. Eine solche Organisation ist bei der Polizei insbesondere deshalb angezeigt, weil sie als Teil der Notorganisationen oft unter Zeitdruck und in unübersichtlichen Situationen schwierige Aufgaben lösen muss. Mit einer hierarchischen Organisation werden zum Vornherein Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe geregelt. Es kann dadurch eine hohe Leistung auf Anhieb sichergestellt werden.

c. Im landläufigen Sinn meint der Begriff "Polizistin" und "Polizist" die Funktion, die jemand bei der Polizei ausübt. Gleichzeitig ist der Begriff "Polizistin/Polizist" jedoch ein vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) geschützter Berufstitel. Diesen darf tragen, wer nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung den entsprechenden Fachausweis erhält. Wegen dieser Doppelbedeutung des Begriffs "Polizistin / Polizist" ist er für die Funktion, die jemand ausübt, mit Zurückhaltung zu verwenden. Daran haben wir uns bei der Erarbeitung des Polizei-Organisationsgesetzes bestmöglich gehalten. Allerdings ist es manchmal verständlicher, von "Polizistin/Polizist" zu sprechen und die Funktion zu meinen, als umständliche Umschreibungen zu suchen. Kommt dazu, dass selbst die "Wegleitung zum Reglement über die Durchführung der Berufsprüfung für Polizist / Polizistin", Ausgabe 2002, vom "Polizisten" spricht und damit klar nicht den geschützten Berufstitel meint, sondern die Funktion¹⁹.

§ 3 Funktionsstellenplan

Die einzelnen Funktionen werden im polizeiinternen Funktionsstellenplan festgeschrieben. Insofern gehört der Funktionsstellenplan mit zum Kernstück der Polizei-Organisation. Er zeigt die aktuelle Organisation der Zuger Polizei auf mitsamt den ihr zur Verfügung stehenden Personaleinheiten und der für jede Stelle festgelegten

¹⁷ § 3 Abs. 1 Kantonspolizeigesetz

¹⁸ § 3 Abs. 4 Organisationsgesetz

¹⁹ Seiten 3, 8, 12, 14, 16

Hierarchiestufe. Nicht im Stellenplan verzeichnet sind jedoch die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes und der Hilfspolizei. Diese gehören auch zur Zuger Polizei und tragen Uniform, sind jedoch mit Aushilfsverträgen gemäss Obligationenrecht, also nicht gemäss Personalgesetz, angestellt.

Der Funktionsstellenplan zeigt gleichzeitig auch den Gehaltsrahmen der einzelnen Stellen auf. Der Funktionsstellenplan ist für die Polizeiführung ein wichtiges Instrument für die Personal- und für die Stellenplanung, während er den Mitarbeitenden ihre innerbetrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt.

Der polizeiinterne Funktionsstellenplan ist vom Kommandanten laufend zu aktualisieren. Dies erlaubt es, in organisatorischer Hinsicht den sich wandelnden Anforderungen der Polizeiarbeit rasch Rechnung tragen zu können. Bei der Aktualisierung des Stellenplans besteht natürlich nicht völlige Freiheit. Vielmehr müssen entsprechende Schranken eingehalten werden. Dazu gehören etwa die Vorgaben der Personalplanung²⁰, die Verpflichtung, den Polizeiauftrag wirtschaftlich und effizient zu erfüllen, die hierarchische Gliederung, die generelle Unterstellung der Zuger Polizei unter die Sicherheitsdirektion und insbesondere auch die Einhaltung der finanziellen Vorgaben (Budget).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, im Funktionsstellenplan auch noch aufzuführen, welche Funktionen mit hoheitlicher oder mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt ausgestattet sind. Davon sehen wir jedoch ab, denn Sinn und Zweck des Funktionsstellenplans ist es, die vom Kantonsrat für die Polizei bewilligten Personalstellen auszuweisen. Hinzu kommt, dass der Funktionsstellenplan nicht alle Mitarbeitenden aufführt, so etwa nicht die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes (VKD) oder die Hilfspolizei.

§ 4 Aufgabenerfüllung

Absatz 1:

a. Die Zusammenlegung der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zug zur Zuger Polizei führte zur Auflösung der einzigen gemeindlichen Polizei im Kanton Zug. Hier wird nun auf Gesetzesstufe der Grundsatz festgeschrieben, dass die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben ausschliesslich in der Kompetenz des Kantons liegt. Die

²⁰ Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2004 (BGS 154.212)

Sicherstellung der polizeilichen Versorgung und die Gewährleistung der Sicherheit im Kanton Zug ist somit eine ausschliesslich kantonale Aufgabe. Dies entspricht auch den Intentionen der ZFA²¹.

Demgegenüber bleiben die Gemeinden für den Vollzug der gemeindlichen Aufgaben zuständig. Das Vernehmlassungsverfahren zeigte das Bedürfnis der Gemeinden, für die Sicherstellung und Aufrechterhaltung der Ordnung und Ruhe spezifisch ausgebildetes Personal einsetzen zu können. Dazu bietet sich die Sicherheitsassistentin/der Sicherheitsassistent an²²; für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs, das heisst die Kontrolle der öffentlichen Parkplätze sowie zur Ahndung diesbezüglicher Verkehrsregelverletzungen auf privaten²³ und öffentlichen Parkplätzen, auch der Verkehrskontrolldienst. Fordern die Gemeinden den Einsatz von Sicherheitsassistenten und/oder des Verkehrskontrolldienstes an, würden diese durch die Zuger Polizei rekrutiert, angestellt und auch ausgerüstet. Deren Aufgaben und Einsatz werden zwischen den Gemeinden und der Zuger Polizei langfristig vereinbart. Die Gemeinden entschädigen den Einsatz der Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes und den Einsatz der Sicherheitsassistenten dem Kanton.

b. Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997²⁴ bestimmt für den Bereich der inneren Sicherheit jeder Kanton die Behörde, die beim Vollzug des BWIS mit dem Bund zusammenarbeitet. Schon nach geltendem Recht²⁵ erfüllte die Polizei präventive Staatsschutzaufgaben. Daran soll nichts geändert werden.

Absatz 2: Bestimmte polizeiliche Aufgaben, etwa die Verhaftung eines Gewaltverbrechers oder die Sicherung bestimmter Anlässe, an denen gefährdete Persönlichkeiten teilnehmen, erfordern eine besondere Ausrüstung und vor allem auch ständiges Training. Wegen der beschränkten Anzahl der Einsätze werden nicht alle Mitarbeitenden der Polizei für diese nicht alltäglichen Aufgaben ausgebildet. Besonders geeignete und auch besonders geschulte Mitarbeitende der Zuger Polizei werden

²¹ vgl. unsere Ausführungen im erläuternden Bericht zum Polizeigesetz, Ziff. VI

²² vgl. unsere Ausführungen unter § 2 Bst. a des Polizei-Organisationsgesetzes

²³ sofern eine Verzeigung vorliegt

²⁴ BWIS (SR 120)

²⁵ § 16 des Dienstreglements für die Zuger Polizei vom 22. Januar 1985 (BGS 512.3)

dazu in Sonderformationen²⁶ zusammengefasst. Dazu gehören Interventionsspezialisten (Sondergruppe "Luchs"), Polizeigrenadiere bzw. Ordnungsdienst oder etwa Hundeführer. Zu erwähnen ist hier schliesslich auch die Polizeimusik, die dazu beiträgt, zwischen der Bevölkerung einerseits und dem Kanton und der Polizei andererseits eine Brücke zu schlagen, die das gegenseitige Verständnis und Vertrauen fördert. Überdies umrahmt die Polizeimusik würdig offizielle Anlässe wie die Inpflichtnahmefeier, Dienstbegräbnisse oder offizielle Jubiläen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde im Sinne einer redaktionellen Verbesserung vorgeschlagen, statt von "Kommandantin" bzw. "Kommandant" neu von "Polizeikommando" zu sprechen. Davon sehen wir ab. Zum Polizeikommando gehören nämlich nicht nur der Kommandant als Amtsleiter, sondern auch andere Funktionsträger, insbesondere die Abteilungsleiter. Beim Polizeikommando handelt es sich somit um ein Gremium, vergleichbar mit der Geschäftsleitung eines Unternehmens.

§ 5 Polizeiausbildung

Absatz 1: Die Zentralschweizer Kantone betreiben seit rund 35 Jahren im Kanton Luzern eine gemeinsame Polizeischule. Aufgrund der künftigen Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit, aber auch als Folge der inzwischen erfolgten Anerkennung des Berufs Polizistin/Polizist durch das Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT), wurde die polizeiliche Grundaus- und Weiterbildung grundlegend überarbeitet. Neu werden die im Nordwest- und die im Zentralschweizer Polizeikonkordat zusammengefassten Kantone in Hitzkirch eine gemeinsame Polizeischule führen, die den heutigen hohen Anforderungen insbesondere an die polizeiliche Grundausbildung dient. Die ersten Kurse werden im Jahre 2007 durchgeführt.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 des Konkordats vom 25. Juni 2003 über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch²⁷ erfolgen das Bewerbungsverfahren und die Anstellung der Auszubildenden durch die Konkordatsmitglieder gemäss dem vom Schulrat erarbeiteten gemeinsamen Anforderungsprofil (Abs. 2). Der Kommandant entscheidet, ob jemand, der sich bei der Zuger Polizei bewirbt, diesem vom

²⁶ Die Bildung von Sonderformationen ist eine reine Organisationsfrage. Ob die Zugehörigkeit zu einer Sonderformation eine Funktionsänderung ist und damit verbunden eine andere Einreihung der Inkonvenienzstufen gemäss § 2 des Reglements über die Nebenbezüge der Zuger Polizei vom 17. Juni 1997 (BGS 154.221) zur Folge hat, entscheidet gemäss § 2 Abs. 3 dieses Reglements die Sicherheitsdirektion im Einvernehmen mit der Finanzdirektion.

²⁷ BGS 511.5

Konkordat geforderten Anforderungsprofil entspricht. Hier umschreibt das Polizei-Organisationsgesetz lediglich die minimalsten Voraussetzungen für die Aufnahme in die Polizeischule.

Bis anhin war unter anderem das Schweizer Bürgerrecht Voraussetzung für die Aufnahme in die Polizei²⁸. Von der Beibehaltung dieser Regelung sehen wir ab, um die Auswahlmöglichkeiten nicht unnötig einzuengen und um gegebenenfalls nicht mit dem vom Konkordat vorgegebenen Anforderungsprofil zu kollidieren. Zudem kann gerade im Umgang mit hier wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen oder mit ausländischen Delinquenten im Einzelfall der Einsatz von Polizeikräften gleicher Nationalität von Nutzen sein. Dem Polizeikommando und dem Konkordat soll es nicht verunmöglicht werden, gegebenenfalls auch einer hier integrierten ausländischen Person zu ermöglichen, die Polizeischule zu besuchen und später bei der Zuger Polizei (oder in einem anderen Polizeikorps) angestellt zu werden. Der Kanton Schwyz kennt dies bereits. Aus diesen Gründen wird die im Vernehmlassungsverfahren erhobene Forderung nicht berücksichtigt, Voraussetzung für den Polizeiberuf müsse das Schweizer Bürgerrecht sein. Des Weiteren wird im Vernehmlassungsverfahren die Militärdiensttauglichkeit gefordert. Dabei wird jedoch übersehen, dass bereits nach heutigem Recht die Militärdiensttauglichkeit keine zwingende Voraussetzung für die Aufnahme in das Polizeikorps bildet²⁹. Abgesehen davon würde dadurch die Aufnahme von Frauen in die Polizeischule und anschliessend ins Polizeikorps erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht.

Absatz 2: Mit dem Entscheid über die Zulassung zur Polizeischule hat der Kommandant auch zu entscheiden, was unter körperlicher Eignung zum Polizeiberuf und ausreichender Schulbildung verstanden wird. Selbstverständlich verstehen sich die in dieser Bestimmung erwähnten Voraussetzungen als minimale Bedingungen, die Bewerbende erfüllen müssen. Es können, entsprechend dem Pflichtenheft, zusätzliche Anforderungen gestellt werden, etwa ein bestimmtes Alter, besondere Sprach- oder Fachkenntnisse³⁰.

Absatz 3: Diese Bestimmung erklärt sich von selbst.

²⁸ § 5 Abs. 1 Bst. a Kantonspolizeigesetz

²⁹ § 5 Abs. 1 Bst. d Kantonspolizeigesetz

³⁰ beispielsweise auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung

§ 6 Hoheitliche polizeiliche Gewalt, hoheitliche Gewalt

Einerseits ist die Polizei, wie jede andere Verwaltungseinheit auch, hoheitlich tätig, regelt also individuell und einseitig konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise³¹. Soweit die Polizei in dieser Funktion ein öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis hoheitlich regelt, unterscheidet sie sich nicht von der übrigen Verwaltung.

Daneben ist die Polizei ein Instrument des staatlichen Gewaltmonopols. Soweit im Polizeibereich von dieser besonderen staatlichen Macht die Rede ist, wird sie als hoheitliche polizeiliche Gewalt bezeichnet. Der Inhalt dieser hoheitlichen polizeilichen Gewalt ergibt sich insbesondere aus dem Polizeigesetz und aus der Strafprozessordnung. Hier im Organisationsgesetz muss dagegen geregelt werden, wie die Übertragung dieser hoheitlichen polizeilichen Gewalt auf die Mitarbeitenden erfolgt.

Für die entsprechende Festlegung, wer und in welchem Umfang hoheitliche polizeiliche Gewalt ausgeübt werden darf, bieten sich in erster Linie die vom Kommandanten ständig zu aktualisierende Stellenbeschriebe an. Diese basieren auf dem von der Sicherheitsdirektion zu genehmigenden Funktionsstellenplan gemäss § 3 und halten fest, in welchem Umfang³² dem Funktions- bzw. Stelleninhaber hoheitliche polizeiliche oder bloss hoheitliche Gewalt übertragen wird. So kann der Kommandant beispielsweise die hoheitliche Befugnis zur Sicherstellung gefährlicher Gegenstände oder zur Einziehung von Waffen einer ganz bestimmten Funktion oder die hoheitliche polizeiliche Gewalt an alle Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber der gleichen Funktion bei der Kriminalpolizei erteilen; ebenso kann diese Befugnis einer Funktion durch entsprechende Änderung des dazugehörenden Stellenbeschriebs auch jederzeit wieder entzogen werden³³.

Befürchtungen, dieses System sei zu kompliziert und nicht praxistauglich, sind unbegründet. Wenn einer ausgebildeten Polizistin oder einem ausgebildeten Polizisten mit der Funktionszuweisung hoheitliche polizeiliche oder hoheitliche Gewalt

³¹ BGE 104 Ia 29 Bst. d; § 4 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 162.1)

³² Im Anstellungsvertrag kann beispielsweise erwähnt sein, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Zuger Polizei hoheitliche polizeiliche Gewalt nur insofern hat, als es um die Begleitung von Arrestantentransporte geht (wegen der Thematik der Fesselung).

³³ Es ist durchaus möglich, dass ein älterer ausgebildeter Polizist heute zwar noch anspruchsvollen Bürodienst leistet, wegen seines Alters jedoch nicht mehr an der Front tätig ist. Dieser bleibt zwar Polizist, muss aber in seiner Funktion im Innendienst nicht mehr über hoheitliche polizeiliche Gewalt verfügen können.

übertragen wird, heisst dies nicht, dass im Stellenbeschrieb alle polizeilichen Befugnisse und Zwangsmittel einzeln aufgeführt werden müssen. Wem die Funktion hoheitliche polizeiliche oder hoheitliche Gewalt zuerkennt, verfügt über die entsprechenden Kompetenzen im Rahmen der jeweiligen Aufgabenerfüllung. Sowohl die Aufgaben wie auch die polizeilichen Massnahmen und der polizeiliche Zwang sind im Polizeigesetz aufgelistet.

Über eine schriftliche oder im Dringlichkeitsfall mündliche Erklärung lassen sich auch die Kompetenzen der Mitarbeitenden während ihrer polizeilichen Grundausbildung regeln, nämlich über den jeweiligen Einsatzbefehl. Wie oben erwähnt, werden nämlich die Auszubildenden teils schon während der Polizeischule für polizeiliche Einsätze herangezogen und müssen deshalb für diese Einzelfälle, aber auch für ihre Tätigkeit während der Praktika im Polizeikorps, unter Umständen ebenfalls über hoheitliche polizeiliche Gewalt verfügen.

Im Unterschied zu den übrigen Mitarbeitenden der Polizei sind die polizeilichen Hilfskräfte, etwa Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten oder die Mitarbeitenden im Verkehrskontrolldienst (VKD), nicht im Funktionsstellenplan verzeichnet; sie sind mit Aushilfsverträgen gemäss Obligationenrecht und nicht gemäss Personalgesetz angestellt. Die Übertragung der ihnen zustehenden hoheitlichen Gewalt im Bereich Verkehrskontrolle erfolgt deshalb mittels Arbeitsvertrag. Die VKD-Mitarbeitenden kontrollieren zwar den ruhenden Verkehr und füllen auch Ordnungsbussenzettel aus. In dieser Beziehung sind auch sie hoheitlich tätig. Diese hoheitliche Tätigkeit ist aber nicht gleichzusetzen mit der hoheitlichen polizeilichen Gewalt. Wird jemandem im ruhenden Verkehr ein Bussenzettel "gesteckt", ist dies Ausdruck der hoheitlichen Tätigkeit der VKD-Mitarbeitenden. Wer dann aber als Gebüsster die Ordnungsbusse nicht akzeptiert, kann die Durchführung des ordentlichen Verfahrens verlangen.

Die Tätigkeit der Hilfspolizistinnen und der Hilfspolizisten wiederum erschöpft sich, zumeist anlassbezogen, in der Verkehrsregelung. Sie haben keine weitergehenden Befugnisse, können also Verkehrsübertretungen, die sie bei Ausübung ihrer Tätigkeit feststellen, nicht selber ahnden, sondern lediglich, wie jede andere Person auch, bei der Polizei Anzeige gegen Fehlbare einreichen. Alles Weitere besorgt dann die Polizei.

§ 7 Inpflichtnahme

Durch den Amtseid, das Amtsgelöbnis oder die Inpflichtnahme können den Staatsangestellten nicht mehr und auch keine anderen Pflichten auferlegt werden als jene, die aufgrund des Legalitätsprinzips sowie aufgrund verwaltungs- und auch strafrechtlicher Vorschriften ohnehin gelten. Deshalb sieht das Personalrecht den Amtseid, das Amtsgelöbnis oder die Inpflichtnahme für Staatsangestellte nicht vor. Wenn demgegenüber das Polizei-Organisationsgesetz für die Mitarbeitenden der Zuger Polizei, denen hoheitliche polizeiliche Gewalt übertragen wird, nach ihrer Anstellung die förmliche Inpflichtnahme ausdrücklich vorsieht, entspricht dies nicht lediglich einer jahrelangen Tradition bei der Polizei. Wer neu in die Zuger Polizei eintritt, wird mit einem Arbeitsvertrag angestellt, wie er auch für das übrige Verwaltungspersonal zur Anwendung gelangt³⁴. Die daran anschliessende Inpflichtnahme erfolgt zusätzlich, ist jedoch nicht Bedingung für die Verleihung der hoheitlichen polizeilichen Gewalt. Die Inpflichtnahme ist - anders als in einzelnen Korps, bei denen die hoheitliche polizeiliche Gewalt erst mit dieser feierlichen Zeremonie übertragen wird - lediglich ein Symbol; ein Symbol, dem allerdings noch immer ein ganz besonderer Stellenwert zukommt: Wer zu polizeilichen Massnahmen greifen und gegebenenfalls sogar polizeilichen Zwang anwenden darf, sieht sich ganz besonders in der an und für sich selbstverständlichen Pflicht, die Verfassung und die Gesetze getreu zu befolgen, verhältnismässig, ohne Ansehen der Person und unbestechlich zu handeln und sich an die Wahrheit zu halten. Diese Pflichten sind zwar Bestandteil der allgemeinen Amtspflichten. Aber im Polizeibereich kommt mit der Inpflichtnahme noch einmal ausdrücklich und für die Betroffenen klar ersichtlich die persönliche Verpflichtung auf Verfassung und Gesetz unter Inkaufnahme des Einsatzes des Lebens zum Ausdruck. Dies übersteigt die Pflichten anderer Staatsangestellten. Deshalb wird an der feierlichen Inpflichtnahme der neu im Polizeidienst eingesetzten Mitarbeitenden festgehalten und dies auf Gesetzesstufe festgeschrieben, um so die besondere Stellung der Polizei in unserer Gesellschaft gegen aussen zum Ausdruck zu bringen. Diese Publizitätsfunktion ist nicht zu unterschätzen. Wir halten deshalb an dieser Bestimmung fest trotz des in der Vernehmlassung geäusserten Einwands, dieses Zeremoniell sei nicht mehr zeitgemäss.

Künftig werden nur noch jene Mitarbeitenden der Polizei in die Pflicht genommen, die hoheitliche polizeiliche Gewalt haben. Dies ist eine Konsequenz aus der

³⁴ bzw. als Aushilfskraft mit einem Arbeitsvertrag gemäss Obligationenrecht (VKD-Mitarbeitende)

besonderen Bedeutung der Inpflichtnahme zu Beginn einer polizeilichen Berufslaufbahn. Das bedeutet, dass künftig die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes nicht mehr in die Pflicht genommen werden.

3. Abschnitt: Besondere Pflichten der Mitarbeitenden der Polizei

§ 8 Dokumentationspflicht

Polizeiliches Handeln muss jederzeit belegbar und nachvollziehbar sein und ist deshalb zu dokumentieren. An den Detaillierungsgrad der Dokumentation sind aber je nach Bedeutung und Schwere des Einsatzes unterschiedliche Anforderungen zu stellen. So wäre es etwa unverhältnismässig und nicht praxistauglich, bei einer Verkehrskontrolle jedes kontrollierte Fahrzeug samt Lenker und Halter zu registrieren, auch wenn keine Beanstandungen gemacht werden mussten. Nicht unter die Dokumentationspflicht fallen aber auch alltägliche Hilfeleistungen (etwa die spontane Auskunftserteilung auf der Strasse) oder Kontrollen (Patrouillentätigkeit). Wird aber eine Person festgenommen, braucht es selbstverständlich eine ausführliche Rapporterstattung, hier genügte die blossе Dokumentation nicht. Massgebend ist nicht nur das Verhältnismässigkeitsprinzip, sondern auch die Verpflichtung der Polizei, als Verwaltungseinheit effizient und wirtschaftlich zu arbeiten. Die Dokumentationspflicht ist eine Art Ergänzung zur Regelung der Datenbearbeitung im Polizeigesetz. Ihr vorrangiger Zweck ist es aber nicht, Daten über Personen zu bearbeiten, sondern polizeiliche Handlungen festzuhalten, zumeist zur Beweissicherung.

Die Dokumentationspflicht betrifft ausdrücklich nur jene Mitarbeitenden der Zuger Polizei, die hoheitliche polizeiliche Gewalt haben. Gerade für sie ist es allein schon aus Gründen der Beweissicherung unerlässlich, dass sie dokumentieren³⁵, wann und wie sie in ihrer hoheitlichen polizeilichen Funktion tätig waren und welche Feststellungen sie machten, ohne dass dies der Pflicht zur eigentlichen Rapporterstattung unterliegt. Beispielsweise darf die Polizei jemanden im Rahmen einer Personenkontrolle kurz befragen. Ergibt diese Befragung keine Anzeichen von Unregelmässigkeiten, hat die Polizei keinen Rapport zu erstatten, wohl aber die durchgeführte Personenkontrolle kurz schriftlich zu dokumentieren.

³⁵ dies kann beispielsweise mit einer schriftlichen Notiz erfolgen

Insgesamt entsteht für die Polizei aus der Dokumentationspflicht kein auch nicht frankenmässig erfassbarer Mehraufwand. Es wird nichts neu geregelt, was nicht heute schon gilt, allerdings ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung.

§ 9 Dienstausbung

Bei der Vorschrift, eine Uniform und ein Namensschild zu tragen, handelt es sich um eine Beschränkung der verfassungsmässig garantierten persönlichen Freiheit, die einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedarf. Die blosser Festschreibung im Arbeitsvertrag, wie dies eine Vernehmlassung vorschlägt, würde also nicht genügen. Bereits heute leisten die Mitarbeitenden der Zuger Polizei mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt ihren Dienst meist uniformiert mit Namensschild und bewaffnet; diejenigen mit lediglich hoheitlicher Gewalt in Uniform³⁶ mit Namensschild. Diese Bestimmung ändert in dieser Hinsicht also nichts am gegenwärtigen Zustand. Übrigens: Auch die in einer Vernehmlassung geäusserte Befürchtung, damit bestehe ein erhöhtes Risiko von Repressalien gegenüber den dadurch namentlich bekannten Polizistinnen und Polizisten ist unbegründet, wie die Erfahrungen in anderen Polizeikorps zeigen. Die grundsätzliche Uniform- und Namensschildtragpflicht ist letztlich Ausdruck des heute gewandelten offenen Staatsverständnisses, nämlich weg von einer anonym wahrgenommenen Polizei hin zur offenen Kommunikation mit der Bevölkerung. Einzelheiten sind auch hier auf Stufe Dienstbefehl zu regeln.

a. Nicht jede Funktion innerhalb der Polizei soll indes uniformiert ausgeübt werden. Während z.B. bei Verkehrskontrollen jederzeit die Zugehörigkeit zur Polizei erkennbar sein muss, ist dies bei einer Befragung auf Vorladung hin nicht notwendig, da sich dies bereits aus dem Zweck des Treffens ergibt. Die Uniform kann auf randalierende Personen abschreckend und beruhigend zugleich wirken, sie kann aber auch provozieren und eine vernünftige Zusammenarbeit - etwa bei Befragungen - verunmöglichen. Es ist daher mit Dienstbefehl zu regeln, welche Aufgaben uniformiert zu erfüllen sind und welche nicht.

b. Gleiches gilt für die Pflicht zum Tragen des Namensschildes. Den unterschiedlichen Interessen der Bürgerinnen und Bürger einerseits und der Polizeimitarbeitenden andererseits ist dadurch Rechnung zu tragen, indem je nach Funktion und je nach konkretem Einsatz zu entscheiden sein wird, ob die Uniform mit Namensschild zu

³⁶ Die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes (VKD) sind nicht bewaffnet.

tragen ist oder nicht. Während sich Mitarbeitende etwa durch die schriftliche Einladung zur Befragung automatisch zu erkennen geben, ist die Wahrung der Anonymität von Mitarbeitenden bei verdeckten Ermittlungen oder bei Einsätzen der Sondergruppe Luchs unbedingt zu gewährleisten. Werden bei solchen Einsätzen Uniformen getragen, kann auf das Namensschild verzichtet und dieses durch ein Nummernschild ersetzt werden.

c. Es geht hier aber auch um das Tragen der Schusswaffe. Da Mitarbeitende mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt grundsätzlich jederzeit in eine Situation kommen können, in der sie ihre Waffen benötigen, müssen sie im Einsatz diese grundsätzlich auch bei sich tragen. Dies gilt sowohl für Mitarbeitende in Uniform als auch für zivil auftretende Mitarbeitende mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt. Bei der Arbeit im Büro ist die Waffe jedoch nicht zwingend zu tragen, sie kann sogar hinderlich sein. Auch würde das Waffentragen für Mitarbeitende, die verdeckt ermitteln, unter Umständen sogar die polizeiliche Aufgabenerfüllung verunmöglichen. Zudem könnten Waffen tragende "Zivilisten" in der Öffentlichkeit allenfalls zu Verunsicherung führen, da sie nicht als Polizeimitarbeitende zu erkennen sind. Es sind daher auf Stufe Dienstbefehl Ausnahmen von der Waffentragpflicht vorzusehen.

§ 10 Arbeitsort

In Erfüllung des Polizeiauftrags kann Mitarbeitenden dienstbedingt immer wieder ein anderer Arbeitsort, und zwar inner- und ausserhalb des Kantons, zugewiesen werden, auch ohne ausdrückliches Einverständnis der von dieser Massnahme Betroffenen. Auf ihre persönlichen Verhältnisse ist jedoch soweit möglich Rücksicht zu nehmen. Es können alle Mitarbeitenden der Zuger Polizei von der Zuweisung eines neuen Arbeitsorts betroffen sein, also sowohl jene mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt, als auch jene mit lediglich hoheitlicher Gewalt und auch zivile Mitarbeitende. Die Möglichkeit des immer wieder ändernden Arbeitsorts gehört mit zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben. Dadurch wird der Einzelne über das übliche Mass hinaus betroffen. Deshalb wird hier die entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen.

Ein Arbeitsort hat aber immer mit der Zuweisung oder Erfüllung einer bestimmten Funktion zu tun. Ist die Zuweisung eines anderen Arbeitsortes mit einer Funktionsänderung oder mit der Zuweisung einer anderen Arbeit verbunden - dies muss allerdings nicht so sein, es kann auch lediglich ein Arbeitsort zugewiesen werden bei

gleicher Funktion -, dann gilt § 32 des Personalgesetzes³⁷. Das heisst, die blosser Zuweisung einer anderen Arbeit kann jederzeit³⁸ und formlos erfolgen. Die Funktionsänderung kann ebenfalls jederzeit³⁹ vorgenommen werden, jedoch ist der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter zuvor das rechtliche Gehör zu gewähren und die Funktionsänderung zu begründen⁴⁰. Der Entscheid über die Funktionsänderung ist mit Verwaltungsbeschwerde anfechtbar. Hat aber die Funktionsänderung eine Besoldungsreduktion zur Folge, ist die Einhaltung der Kündigungsfrist und des Kündigungstermins zwingend. So kann beispielsweise Polizei-Mitarbeitenden der Wirtschaftsabteilung neu eine polizeiliche Funktion auf einer gemeindlichen Polizeidienststelle übertragen werden, etwa als Mitarbeiter im Plantondienst. Die Zuweisung eines Arbeitsortes kann aber auch für zivile Mitarbeitende der Zuger Polizei in Frage kommen. Es ist etwa denkbar, dass das Informatikzentrum der Polizei zwar in organisatorischer Hinsicht bei der Polizei verbleibt, räumlich jedoch aus dem Polizeigebäude in Zug in andere Räumlichkeiten ausgelagert wird. In einem solchen Fall muss der Kommandant dem IT-Personal den Arbeitsort zuweisen können.

Die Zuweisung eines Arbeitsorts ohne gleichzeitige Zuweisung einer neuen Funktion muss rasch erfolgen können, also praktisch von einem Tag auf den anderen. Dies soll so möglich sein, wenn der Arbeitsort innerhalb des Kantons Zug zugewiesen wird.

Möglich, und im Rahmen der Synergiegewinnung durch die zunehmende Zusammenarbeit der Polizeien vor allem in der Zentralschweiz sogar mehr und mehr wahrscheinlich, ist die Zuweisung eines Arbeitsorts ausserhalb unseres Kantons, etwa im Polizeistützpunkt Biberbrugg im Kanton Schwyz. Vor der Zuweisung eines ausserkantonalen Arbeitsorts ist gleich zu verfahren wie bei der Zuweisung einer neuen Funktion: Den betroffenen Mitarbeitenden ist das rechtliche Gehör zu gewähren und der Entscheid ist zu begründen und damit mit Verwaltungsbeschwerde auch anfechtbar. Überdies kann der ausserkantonale Arbeitsort nur unter Einhaltung der Kündigungsfrist und des Kündigungstermins angeordnet werden. Damit sollten die betroffenen Mitarbeitenden etwa die Möglichkeit haben, am neuen Arbeitsort oder in dessen Umgebung allenfalls eine neue Wohnung suchen zu können.

³⁷ oder in Fällen personalrechtlicher Massnahmen § 10 Abs. 4 des Personalgesetzes

³⁸ also ohne Einhaltung der Kündigungsfrist

³⁹ also ohne Einhaltung der Kündigungsfrist

⁴⁰ was eine anfechtbare Verfügung bedingt

§ 11 Bereitschaft

Absatz 1: Die Polizei muss, anders als andere Staatsangestellten, jederzeit mit Not-situationen rechnen, in denen entweder sehr viele Einsatzkräfte oder aber einzelne Spezialisten sofort benötigt werden. Darum hat sie, anders als andere Verwaltungsstellen, die jederzeitige Erreichbarkeit ihrer Mitarbeitenden und die sofortige Einsatzbereitschaft sicherzustellen. Auch das ist eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit, die einer Gesetzesgrundlage bedarf. Die Erreichbarkeit kann durch verschiedene Massnahmen sichergestellt werden, etwa durch das Tragen des Pagers oder der Bekanntgabe einer externen Telefonnummer⁴¹.

Wer Pikettdienst leistet, muss die jederzeitige Erreichbarkeit und die rasche Einsatzbereitschaft rund um die Uhr selbst sicherstellen. Dafür wird der Pikettdienst entsprechend entschädigt⁴².

Absatz 2: Es muss möglich sein, wenn auch nur ausnahmsweise, im Einzelfall sämtliche Mitarbeitenden der Zuger Polizei⁴³ auch in ihrer dienst- (und folglich auch pikett-)freien Zeit sofort zum Einsatz aufbieten zu können. In solchen Fällen haben sie sich der Pagertragpflicht zu unterwerfen oder anderweitig ihre jederzeitige Erreichbarkeit sicherzustellen. Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen für diese Einschränkung der persönlichen Freiheit und Freizeit, die durchaus auch länger dauern kann.

Als Beispiel sei etwa die Verhängung von Ruhetagssperren zur Sicherstellung der jederzeitigen Bereitschaft erwähnt. Ruhetagssperren werden in der Regel zwar längerfristig vor Grossereignissen⁴⁴ ausgesprochen und bedeuten, dass die Mitarbeitenden diese Tage nicht mit privaten Aktivitäten verplanen oder Ferien beziehen dürfen (bereits bekannt gegebene Ferien ausgenommen). Sie müssen sich für diese Tage rund um die Uhr zur Arbeit bereithalten. Sobald die Grössenordnung des Einsatzes klar ist und die entsprechenden Einsatzbefehle erlassen wurden⁴⁵, werden die

⁴¹ Dies ist durch die bei der Polizei vorhandene PC-Lösung einfach möglich und für jedermann sofort ersichtlich.

⁴² Reglement über die Nebenbezüge der Zuger Polizei vom 17. Juni 1997 (BGS 154.221). Dieses Reglement gilt für alle Mitarbeitenden der Zuger Polizei, also auch für die zivilen Mitarbeitenden. Wenn zivile Mitarbeitende auf Pikett gestellt werden, haben sie Anspruch auf Entschädigung gemäss den Bestimmungen des Nebenzulagenreglements. Einsätze während des Piketts gelten als Überzeit (§ 3 Abs. 2 des Nebenzulagenreglements).

⁴³ im Sinne von § 2 des Polizei-Organisationsgesetzes

⁴⁴ etwa World Economic Forum (WEF) in Davos

⁴⁵ Das ist normalerweise kurze Zeit vor dem Einsatz der Fall.

tatsächlich zum Einsatz kommenden Mitarbeitenden orientiert und für die anderen wird die Ruhetagssperre wieder aufgehoben. Die eingesetzten Mitarbeitenden erscheinen dann wie angeordnet zur Arbeit, andere befinden sich gemäss normalem Dienstplan in Pikettbereitschaft und die übrigen können frei ihre Ruhetage beziehen. Die Entschädigung für die jederzeitige Erreichbarkeit und Einsatzbereitschaft erfolgt über das Reglement über die Nebenbezüge der Zuger Polizei⁴⁶.

Bereits heute werden Ruhetagssperren verhängt, allerdings nur für die Mitarbeitenden mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt, nicht aber für zivile Angestellte. Neu wird die Ruhetagssperre im Einzelfall auch auf diese ausgedehnt werden können.

§ 12 Wohnsitzpflicht

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴⁷ räumt den Schweizerinnen und Schweizern das Recht ein, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen (Art. 24). Einschränkungen dieses Grundrechts sind nur zulässig, wenn der Eingriff in die Niederlassungsfreiheit im öffentlichen Interesse liegt, sich auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu stützen vermag sowie dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht.

Gemäss § 33 des Personalgesetzes kann den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeitsvertraglich ein bestimmter Wohnsitz vorgeschrieben werden, sofern dies die Aufgabenerfüllung erfordert. Die Option, einzelne Angestellte zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort zu verpflichten, setzt allerdings voraus, dass der fremdbestimmte Wohnsitz von der Aufgabenerfüllung her sachlich gerechtfertigt ist⁴⁸. Ein zureichendes öffentliches Interesse an der Residenzpflicht von Staatsangestellten besteht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung etwa dann, wenn die Art des Dienstes eine erhöhte Bereitschaft am Arbeitsort erfordert oder wenn eine gewisse Verbundenheit der Angestellten mit der Bevölkerung für die sachgerechte Aufgabenerfüllung von Bedeutung ist (vgl. etwa BGE 118 Ia 410 ff.). Dies ist bei den hoheitlich polizeilich tätigen Mitarbeitenden grundsätzlich der Fall.

⁴⁶ vom 17. Juni 1997 (BGS 154.221)

⁴⁷ SR 101

⁴⁸ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 1. Februar 1994 zum neuen Personalgesetz, Vorlage Nr. 130.4 – 8257, Seiten 73 f.

Trotz der bereits im Personalgesetz vorgesehenen Möglichkeit, einer oder einem Mitarbeitenden einen bestimmten Wohnsitz vorzuschreiben, soll die für alle Mitarbeitenden der Zuger Polizei mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt geltende Wohnsitzpflicht im Kanton Zug auch im Polizei-Organisationsgesetz ausdrücklich festgeschrieben werden, eine blosser Erwähnung im Arbeitsvertrag genügt nicht. Zum einen soll damit der Bedeutung dieser besonderen, unmittelbar mit dem Polizeidienst verbundenen Pflicht Ausdruck verliehen werden; zum andern sollen dabei auch die damit zusammenhängenden Rechte (Rayon über die Kantonsgrenze hinaus; Entzug der erteilten Ausnahmegewilligung) klar geregelt werden, um eine rechtsgleiche Behandlung gewährleisten zu können.

Dabei soll es - wie bereits heute - möglich sein, in begründeten Fällen insofern Ausnahmen von der kantonsinternen Wohnsitzpflicht zu bewilligen, als Mitarbeitende mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt innerhalb eines bestimmten, auch über die Kantonsgrenzen hinausgehenden Rayons Wohnsitz nehmen können. Dabei wird eine solche Rayonbewilligung an verschiedene Auflagen geknüpft. Insbesondere darf kein markiertes Polizeifahrzeug an den (ausserkantonalen) Wohnort mitgenommen und die besonderen Warnzeichen (Blaulicht und Wechselklanghorn) dürfen ausserhalb des Zuger Kantonsgebiets nicht verwendet werden. Eine solche Ausnahmegewilligung wird derzeit erteilt, wenn das Hauptgebäude der Zuger Polizei in Zug vom auswärtigen Wohnort aus mit dem Auto in 33 Minuten erreicht werden kann. Damit ist gewährleistet, dass alle in der Katastrophenorganisation eingebundenen Mitarbeitenden der Zuger Polizei das Polizeihauptgebäude in Zug innert nützlicher Frist erreichen können. Diese Regelung hat sich bewährt, weshalb entgegen der Bedenken in einer Vernehmlassung daran festgehalten wird.

Die Möglichkeit zur Bewilligung eines ausserkantonalen Wohnsitzes besteht nur innerhalb des vom Regierungsrat festzulegenden Rayons. Daraus folgt, dass Mitarbeitende, deren Ehepartner seinerseits einer Wohnsitzpflicht ausserhalb des Kantons Zug und ausserhalb des Zuger Rayons unterliegt, einen getrennten Wohnsitz begründen müssen. Dies ist nach geltendem Eherecht möglich.

Gestützt auf § 10 des Polizei-Organisationsgesetzes kann der Kommandant einen Arbeitsort auch ausserhalb unseres Kantons zuweisen. Damit stellt sich die Frage des Wohnrayons anders, denn in diesen Fällen muss der Rayonmittelpunkt nicht unbedingt der Hauptposten der Zuger Polizei in Zug sein. In solchen Fällen wird der

Regierungsrat gestützt auf § 12 Abs. 3 des Polizei-Organisationsgesetzes den zulässigen Rayon festlegen, und zwar ausgehend vom ausserkantonalen Arbeitsort.

Die im Polizei-Organisationsgesetz festgeschriebene Wohnsitzpflicht betrifft, wie oben erwähnt, nur Mitarbeitende, die hoheitliche polizeiliche Gewalt haben, also eigentliche Polizeiaufgaben im engeren Sinn erfüllen. Die Wohnsitzpflicht betrifft also insbesondere nicht die zivilen Mitarbeitenden. Da es jedoch auch für solche Mitarbeitenden von ihrer besonderen Funktion bzw. Aufgabenerfüllung her nötig sein kann⁴⁹, dass sie sofort zur Stelle sind, kann auch ihnen die Pflicht zur Wohnsitznahme im Kanton bzw. im Rayon auferlegt werden. Da diese jedoch keinen polizeilichen Dienst im eigentlichen Sinne verrichten, ist mit ihnen die sie aufgrund ihrer spezifischen Aufgabenerfüllung dennoch treffende Wohnsitzpflicht gestützt auf § 33 des Personalgesetzes im Arbeitsvertrag zu vereinbaren.

Mitarbeitende in der Grundausbildung (Auszubildende) und Aushilfskräfte unterliegen gemäss Polizei-Organisationsgesetz nicht der Wohnsitzpflicht im Kanton Zug. Daran halten wir - trotz gegenteiligem Antrag in einer Vernehmlassung - fest. Denn Auszubildende sind nur mit einem für die Dauer der Ausbildung befristeten Arbeitsvertrag angestellt, gehören also noch nicht zum Korps und nehmen auch nur situativ an Einsätzen teil. Eine Wohnsitzpflicht für Auszubildende ginge deshalb zu weit, zumal dafür auch keine betriebliche Notwendigkeit besteht.

Wer Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zug nimmt, erwirbt nicht selten am neuen auswärtigen Wohnort Grundeigentum. Wer deshalb eine Ausnahmegewilligung zur Wohnsitznahme ausserhalb des Kantons Zug besitzt, muss sich darauf verlassen können, dass ihm diese Bewilligung nicht leichthin wieder entzogen wird. Der Entzug der einmal erteilten Ausnahmegewilligung setzt vielmehr wichtige dienstliche Gründe voraus. Unter anderem ist die Aufhebung eines einmal zugewiesenen ausserkantonalen Arbeitsorts ein wichtiger dienstlicher Grund, um eine einmal erteilte Ausnahmegewilligung zur Wohnsitznahme in einem bestimmten Rayon rückgängig zu machen.

Den Entzug der einmal erteilten Ausnahmegewilligung muss der Kommandant verfügen. Seine Entscheidung ist selbstverständlich gemäss den Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beim Regierungsrat anfechtbar.

⁴⁹ z.B. IT-Spezialisten

Bemerkung zum Abschnitt "Besondere Pflichten der Mitarbeitenden der Polizei"

Die Erfahrung zeigt, dass die Bevölkerung Mitarbeitende der Polizei ganz allgemein, insbesondere natürlich Polizistinnen und Polizisten, also solche mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt, besonders genau beobachtet, und zwar namentlich auch, was sie in ihrer dienstfreien Zeit tun und wie sie sich verhalten. Der Staat als solcher wird diskreditiert, wenn sich seine Exponenten einer Straftat schuldig machen, und zwar die bei der Polizei angestellten mehr noch als die bei der übrigen Verwaltung tätigen. Deshalb hätte man sich vorstellen können, dass das Polizei-Organisationsgesetz für die Mitarbeitenden mit hoheitlicher polizeilicher Gewalt eine Mitteilungspflicht gegenüber ihren Vorgesetzten vorsieht. Danach müssten sie nicht nur strafrelevante Vorfälle melden, die sie selbst begangen haben und die ihre Aufgabenerfüllung einschränken (etwa ein gegen sie verhängter Führerausweisentzug), sondern selbstverständlich auch solche, die sie in einem besonders schiefen Licht erscheinen lassen. Zu denken ist etwa an Fahren in angetrunkenem Zustand, aber natürlich auch an eigentliche Vergehen und Verbrechen gemäss Strafgesetzbuch.

Die Polizeiarbeit wird aber auch dann beeinträchtigt, wenn jemand von einer Drittperson zu Recht oder zu Unrecht der Begehung eines Verbrechens oder Vergehens beschuldigt wird. Selbst wenn die Vorwürfe völlig aus der Luft gegriffen sind, so sind sie deswegen trotzdem erhoben und werden nicht selten auch von den Medien aufgegriffen und verbreitet. Die unverzügliche Information der Vorgesetzten ist hier deshalb unerlässlich, um sachdienlich reagieren zu können⁵⁰.

Im Verlaufe der Gesetzgebungsarbeiten haben wir jedoch davon abgesehen, eine eigentliche Mitteilungspflicht speziell und ohne ähnliche Regelung für die übrigen Staatsangestellten für die Mitarbeitenden der Polizei ausdrücklich festzuschreiben. Denn alle Mitarbeitenden des Kantons, also auch jene der Polizei, haben eine allgemeine Sorgfalts- und Interessenwahrungspflicht⁵¹ und sind deshalb auch verpflichtet, die berechtigten Interessen des Kantons in guten Treuen zu wahren und ihre Vorgesetzten über einen Vorfall zu unterrichten. Eine eigene Mitteilungspflicht nur gerade für die Mitarbeitenden der Polizei zu statuieren, erübrigt sich damit.

⁵⁰ etwa durch Gewährung des Rechtsschutzes

⁵¹ § 28 Personalgesetz

4. Abschnitt: Amts- und Vollzugshilfe, Zusammenarbeit

§ 13 Amtshilfe

Nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung liegt die Polizeihochheit bei den Kantonen (der Bund verfügt, von wenigen Ausnahmen abgesehen wie etwa der zahlenmässig kleinen und auf einen engen Aufgabenkreis beschränkten Bundespolizei, den Zoll-, Grenzorganen und der Heerespolizei, über keine eigenen Polizeikräfte und ist deshalb weitestgehend auf die polizeiliche Unterstützung der Kantone angewiesen). Wird an diesen föderalistischen Polizeistrukturen festgehalten – eine Zentralisierung ist derzeit kein Thema –, bedingt dies eine enge polizeiliche Zusammenarbeit nicht nur auf der politischen Ebene, sondern vor allem auch unter den einzelnen Polizeien sowie zwischen der Polizei und anderen Dienststellen und Behörden. Diese Zusammenarbeit der Polizei bezieht sich nicht nur auf Behörden und Dienststellen unseres Kantons und unserer Gemeinden, sondern sie bezieht sich auch auf Behörden und Dienststellen anderer Kantone und ausserkantonaler Gemeinden sowie schliesslich auch auf Behörden und Dienststellen des Bundes. Diese enge Zusammenarbeit auf allen Ebenen und über die Kantonsgrenzen hinaus ist für die Polizei als Ganzes nicht nur von grösster Bedeutung, sondern geradezu eine Voraussetzung, um die öffentliche Sicherheit aufrecht zu erhalten. Gerade weil die Polizeihochheit bei den Kantonen liegt, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, um die Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung über die Kantonsgrenzen hinaus sicher zu stellen. Dabei bildet aber § 13 des Polizei-Organisationsgesetzes für sich allein keine Rechtsgrundlage für den ungehemmten Datentransfer zwischen der Polizei und Behörden und Dienststellen und umgekehrt. Ob und inwieweit Daten weitergegeben werden, regelt das materielle Polizeirecht bzw. das Datenschutzgesetz.

a. Eine Zusammenarbeit mit Behörden und Dienststellen unseres Kantons und unserer Gemeinden im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung ist beispielsweise in folgenden Fällen denkbar: Kontrolle des fahrenden Verkehrs auf Wunsch der Gemeinden auf Gemeindestrassen, Kontrollgänge im Gastgewerbe, Begleitung des Betriebsbeamten zu einem schwierigen Kunden zur Überbringung des Zahlungsbefehls, Zusammenarbeit mit Zivilschutz, Militär und Feuerwehr etwa bei Naturkatastrophen oder anderen Grossereignissen. Hingegen ist keine Amtshilfe denkbar, wenn weder die öffentliche Sicherheit gefährdet noch eine Strafverfolgung notwendig ist. Deshalb kann die Polizei zur Aufrechterhaltung der Sau-

berkeit und Ordnung auf öffentlichen Plätzen nicht beigezogen werden, solange keine Strafanzeige vorliegt oder die öffentliche Sicherheit nicht tangiert ist. Eine Art Amtshilfe ist auch die Erstellung personenbezogener Informationsberichte, soweit sie von Behörden oder Dienststellen angefordert werden.

b. Polizeiliche Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinweg dient vorerst einmal zur Lösung und Erleichterung betrieblicher Probleme und reicht deshalb über die Regelung einer gemeinsamen Aus- und Weiterbildung, den Austausch wichtiger Informationen und Know-how bis hin zur gemeinsamen Nutzung hoch technologischer und entsprechend teurer Infrastruktur. Die verschiedenen Polizeikorps sind unterschiedlich gross und damit natürlich auch unterschiedlich leistungsfähig. Im Gegensatz dazu stellt die Internationalisierung, Vernetzung und Professionalisierung der Kriminalität, aber auch die Gefahrenabwehr, höhere Anforderungen nicht nur an die Strafverfolgungsbehörden, sondern speziell auch an die Polizei. Sie hat sich dieser Entwicklung zu stellen. Dies zwingt auch auf der Polizeiebene zunehmend zum Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten, etwa in den Bereichen EDV oder Wirtschaftsprüfung. Die Bevölkerung fordert nämlich verstärkte Gefahrenabwehr und stärkeren Schutz vor zunehmender Kriminalität und erwartet von der Polizei nicht nur vermehrte Präsenz, sondern ebenso raschen Einsatz, hohe Professionalität und effizientes Handeln. Das erfordert nebst ausreichendem und qualifiziertem Personal unabdingbar auch – weil ja polizeiliche Gefahrenabwehr und die Verbrechungskämpfung nicht an den Kantonsgrenzen halt machen darf – engste interkantonale Zusammenarbeit mit möglichster Beschränkung des administrativen Aufwands auf das unumgänglich Notwendige.

Problemlos ist die Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus im Bereich des nicht hoheitlichen Handelns der Polizei. Diese Art der Zusammenarbeit wird bereits seit langem in zahlreichen Bereichen, auf verschiedenen Ebenen und in vielfältigen Formen gepflegt. Als Beispiele können die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und ihre Fachkommissionen, die Vereinigung der städtischen Polizeichefs der Schweiz sowie die Konferenz der Kriminalpolizeichefs erwähnt werden. Auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung bestehen zahlreiche interkantonale Verbindungen, die vom Schweizerischen Polizeiinstitut Neuenburg über die von den Zentralschweizer Kantonen gemeinsam geführte Polizeischule in

Sempach⁵² bis zur Ausbildungszusammenarbeit von Spezialistinnen und Spezialisten reichen.

Soweit aber die Verwaltungstätigkeit, worunter auch die Polizeiarbeit fällt, die Bevölkerung unmittelbar berührt, muss sie sich auf generell-abstrakte Normierung stützen können. Besondere Bedeutung kommt dem Gesetzmässigkeitsprinzip dadurch zu, dass staatliche Eingriffe in die Rechtsstellung des Einzelnen vorab im Grundrechtsbereich nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zulässig sind. Dies ist selbstverständlich auch bei der kantonsüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit nicht anders. Zu erwähnen sind hier beispielsweise kriminal- und verkehrspolizeiliche Kontrollen über die Kantonsgrenzen hinaus sowie etwa die polizeiliche Unterstützung anderer Kantone durch eigene Polizeikräfte. Hier handelt es sich um polizeiliche Zusammenarbeit mit hoheitlicher polizeilicher Wirkung. Diese Zusammenarbeit muss sich auf einen formellen Rechtssatz stützen können.

Die gesetzliche Grundlage als Voraussetzung für die kantonsübergreifende Erfüllung polizeilicher Aufgaben mit Wirkung für alle beteiligten Kantone ist das Konkordat. Gemäss § 41 Bst. i der Kantonsverfassung obliegt dem Kantonsrat „die Genehmigung aller Verträge mit andern Kantonen“ (Konkordate). Die Genehmigung erfolgt in Form des allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschlusses mit Referendumsvorbehalt (§ 34 Kantonsverfassung).

Der Kanton Zug gehört seit 1979 dem Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz an⁵³. Darin verpflichten sich die Konkordatskantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden zur gegenseitigen Hilfe bei Katastrophen, Gewaltverbrechen wie Terrorakte, Geiselnahmen und schweren Raubüberfällen sowie bei schweren aufrührerischen Angriffen gegen Personen und Eigentum. Sie unterstützen sich gegenseitig bei gemeinsam vereinbarten Kontrollen verkehrs- und kriminalpolizeilicher Art sowie bei Grossanlässen. Diese gegenseitige Hilfeleistungspflicht besteht, wenn die eigenen Mittel des betroffenen Kantons nicht ausreichen. Eine regelmässige und dauernde Zusammenarbeit in allen Polizeibereichen über die Kantonsgrenzen hinaus ist gestützt auf dieses Konkordat jedoch nicht möglich, denn „die Hilfeleistung hat sich auf jene Ereignisse zu beschränken, die infolge

⁵² Im Jahre 2007 soll die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH) den Betrieb aufnehmen. Träger dieser Schule sind die im Nordwestschweizer und die im Zentralschweizer Polizeikonkordat beteiligten Kantone. Rechtsgrundlage ist ein Konkordat, denn die IPH ist als selbstständige, rechtsfähige Anstalt der Konkordatskantone mit Sitz in Hitzkirch konzipiert (BGS 511.5).

⁵³ BGS 511.1

ihres ausserordentlichen Umfangs oder ihres grenzüberschreitenden Charakters durch die Polizeiorgane des betroffenen Kantons nicht allein bewältigt werden können“ (Art. 2 Abs. 2 Konkordat).

Anders ist die Ausgangslage dann, wenn innerhalb der beteiligten Kantone bereits eine Rechtsgrundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit auf einem ganz bestimmten Gebiet vorhanden ist. Dann geht es lediglich noch um den Vollzug dieses bestehenden Rechts. Dafür ist die Exekutive abschliessend zuständig (§ 47 Abs. 1 Kantonsverfassung). Dieser Vollzug erfolgt in Verwaltungsvereinbarungen, zu deren Abschluss der Regierungsrat zuständig ist.

§ 14 Vollzugshilfe

Absatz 1: Merkmal der Vollzugshilfe ist, dass im Rahmen der Hilfeleistung zugunsten von Behörden⁵⁴ und Dienststellen unmittelbarer Zwang und polizeiliche Massnahmen möglich sind. Bei der polizeilichen Hilfeleistung geht es nicht nur um die Vollstreckung von Verfügungen, Entscheiden oder Urteilen, sondern ganz allgemein um die polizeiliche Hilfe beim zwangsweisen Vollzug der Rechtsordnung. In diese Richtung weisen Erlasse, die die Vollzugshilfe vorsehen. So kann etwa die Polizei zur Vorführung von Zeuginnen und Zeugen beansprucht werden, wenn diese einer zweiten Vorladung zur Zeugeneinvernahme nicht Folge geleistet haben (§ 170 Abs. 2 ZPO; § 14 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz). Oder laut § 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer⁵⁵ erteilt die kantonale Ausländerbehörde der Polizei die zum Vollzug erforderlichen Aufträge. Oder: Eine Person muss im Rahmen einer fürsorglichen Freiheitsentziehung zu ihrem eigenen Schutz sofort in eine geeignete Anstalt eingewiesen werden. Die für die Einweisung zuständige Vormundschaftsbehörde kann nicht rechtzeitig tätig werden, weil die Einweisung beispielsweise während eines Wochenendes erfolgen muss. Absatz 1 schafft für einen solchen Polizeieinsatz im Auftrag der Vormundschaftsbehörde oder des Arztes die Rechtsgrundlage.

Bei der Vollzugshilfe betritt die Polizei teilweise ungewohntes Gebiet, weil sie sich dabei nicht nur auf die polizeiliche Gefahrenabwehr und auf die Strafverfolgung beschränkt, sondern etwa auch im Bereich der Verwaltungsrechtspflege⁵⁶ tätig wird.

⁵⁴ worunter insbesondere auch die Gerichte und die Gemeindebehörden fallen

⁵⁵ EG ANAG, BGS 122.5

⁵⁶ § 95 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1976 (VRG), BGS 162.1

Gerade weil die Polizei gegebenenfalls in Rechte der Betroffenen eingreifen muss, hat sie zuvor eine generelle Prüfung der Rechtsgrundlagen, auf die die ersuchende Behörde ihr Gesuch um Vollzugshilfe stützt, vorzunehmen. Dies ist Ausfluss des allgemeinen Grundsatzes, wonach polizeiliches Handeln an Verfassung und Gesetz gebunden ist. Polizeiliche Vollzugshilfe kann deshalb erforderlich sein, wenn nur auf diese Weise Erlasse vollzogen und Entscheide durchgesetzt werden können und somit die polizeiliche Mithilfe zur zwangsweisen Durchsetzung der Rechtsordnung erforderlich ist.

Von der Vollzugshilfe zu unterscheiden ist die internationale Rechtshilfe, die abschliessend im Bundesrecht geregelt ist⁵⁷.

Absatz 2: Gerade wegen der Eingriffsmöglichkeiten in Rechte von Betroffenen sind auf Gesetzesebene spezielle Anforderungen an die Vollzugshilfe vorzusehen. Voraussetzung der Rechtmässigkeit polizeilicher Vollzugshilfe ist entgegen der Anregungen im Vernehmlassungsverfahren das schriftliche Gesuch einer anderen Behörde. Dies schliesst zum vornherein ein generelles Ersuchen um Vollzugshilfe aus und schränkt die Vollzugshilfe auf konkrete Einzelfälle ein. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass polizeiliche Vollzugshilfe erforderlich sein muss zur Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Behörde. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Ersuchenden selbst nicht über die notwendigen Zwangsmittel und Kompetenzen verfügen zur Durchsetzung ihrer Massnahme, es sich also gewissermassen um eine Ausnahmesituation handelt und die Art und Weise, wie diese Situation bewältigt werden kann, zu den Kernaufgaben der Polizei gehören. In dringenden Fällen kann das Gesuch um Vollzugshilfe auch mündlich gestellt werden, wobei die ersuchende Instanz dieses mündliche Gesuch der Polizei unverzüglich schriftlich zu bestätigen hat. Man kann sich durchaus fragen, ob die Möglichkeit zur mündlichen Stellung des Gesuchs um Vollzugshilfe sinnvoll ist. Wir bejahen diese Frage, denn in der Praxis gibt es immer wieder dringliche Fälle der Vollzugshilfe, in denen aus Zeitgründen kein schriftliches Gesuch gestellt werden kann. In einem solchen Fall erscheint uns eine klare gesetzliche Regelung besser als die Anrufung der polizeilichen Generalklausel. Deshalb soll in dringenden Fällen ein mündliches Gesuch möglich sein. Bei der Vollzugshilfe ist es wegen des Eingriffs in die Rechte der Betroffenen zudem entscheidend, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der gesuchstellenden

⁵⁷ insbesondere im Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1), sowie in der Verordnung über das Nationale Zentralbüro Interpol Bern vom 1. Dezember 1986 (Interpol-Verordnung; SR 351.21).

Instanz und der vollziehenden Polizei klar sind. Diese Klarheit wird nur erreicht, wenn das mündlich gestellte Gesuch auch noch zu Papier gebracht wird. Abgesehen davon ist jedoch die unverzügliche schriftliche Bestätigung auch deshalb erforderlich, damit für jede Vollzugshilfe auch ein Schriftstück zu Dokumentationszwecken vorhanden ist.

Absatz 3: Hat die Polizei Vollzugshilfe zu leisten, deren Gegenstand eine Freiheitsentziehung ist, muss der Polizei der Entscheid der zuständigen Behörde übermittelt werden, denn die Freiheitsentziehung muss vor Artikel 5 EMRK bestehen können. Wenn von der „zuständigen Behörde“ die Rede ist, wird dies in aller Regel eine richterliche Behörde sein. Dies ist jedoch nicht zwingend so. Spezialgesetze können etwas anderes vorsehen. So entscheidet etwa gemäss § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die fürsorgerische Freiheitsentziehung vom 28. Januar 1982⁵⁸ die zuständige Vormundschaftsbehörde oder, wenn Gefahr in Verzug ist, jeder Arzt mit einer Berufsausübungsbewilligung (§ 2 Abs. 1 EG FFE) über die Unterbringung oder Zurückbehaltung einer Person in einer geeigneten Anstalt.

Absatz 4: Die Rechtmässigkeit der von der Polizei im Auftrag der ersuchenden Behörde vorzunehmenden Massnahmen beurteilt sich nach dem Recht der ersuchenden Behörde⁵⁹. Demgegenüber ist die Polizei als ersuchte Instanz für die Art und Weise der Durchführung der Vollzugshilfe verantwortlich.

Für den Rechtsschutz bedeutet dies, dass Einwendungen gegen die Zulässigkeit der von der Polizei in Vollzugshilfe vorgenommenen Massnahmen in dem für die ersuchende Behörde geltenden Rechtsmittelverfahren vorzubringen sind. Die Polizei selbst ist nur für die Art und Weise verantwortlich, wie die Vollzugshilfe durchgeführt wird. Gegen die Polizei können deshalb bestenfalls noch aufsichtsrechtliche Einwendungen oder haftungsrechtliche Ansprüche bezüglich der Modalitäten der Vollzugshilfe geltend gemacht werden, nicht aber Rügen, welche die Massnahme an sich betreffen.

⁵⁸ EG FFE (BGS 213.11)

⁵⁹ Internationale Rechtshilfeersuchen fallen nicht unter § 14 des Polizei-Organisationsgesetzes, sondern dafür gilt das eidgenössische Rechtshilfegesetz (SR 351.1).

§ 15 Kantonsüberschreitender Polizeieinsatz

Vorab ist hier klarzustellen, dass interkantonale Polizeieinsätze bei gestörter Ordnung im Innern nicht Gegenstand dieser vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung sind. Für sie gilt Art. 52 der Bundesverfassung. Danach schützt der Bund die verfassungsmässige Ordnung (Abs. 1) und greift ein, wenn diese in einem Kanton gestört oder bedroht ist und der betreffende Kanton sie nicht selbst oder mit Hilfe anderer Kantone schützen oder wiederherstellen kann. Die Bundesintervention ist somit nur das subsidiäre Mittel zur Selbsthilfe der Kantone. In allen übrigen Fällen stehen den Kantonen ihre eigenen Polizeikräfte zur Verfügung.

Bei bestimmten Ereignissen, beispielsweise bei der Durchführung grosser internationaler Konferenzen, bei Staatsbesuchen oder ähnlichen Anlässen oder zur Bewältigung von Katastrophen reichen die kantonalen Polizeikräfte unter Umständen nicht aus, um die Sicherheit der Bevölkerung, aber auch der Gäste und gefährdeter Persönlichkeiten, zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Polizeikräfte muss deshalb in solchen Fällen über die Kantonsgrenzen hinaus gewährleistet sein, denn die sicherheitspolizeilichen Aufgaben und die Verbrechensbekämpfung erfordern wirksamere polizeiliche Mittel, als sie den einzelnen Kantonen zur Verfügung stehen. Dies war denn auch ein Grund zur Schaffung des Konkordats über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz, dem der Kanton Zug im Jahre 1979 beitrug⁶⁰. Das im Konkordat festgeschriebene Recht steht über dem ordentlichen kantonalen Recht und hat somit Vorrang vor entgegenstehendem einseitigem kantonalen Recht. Dies ist eine Folge des verpflichtenden Charakters eingegangener Verträge, egal, ob das kantonale Recht älter oder jünger als das Konkordatsrecht ist. Konkordatsrecht bildet somit neben dem Bundesrecht eine der Schranken bei der Regelung kantonsüberschreitender Polizeieinsätze im Polizeigesetz.

Absätze 1 und 2: Hier geht es um die kantonsüberschreitende Polizeiunterstützung in Form hoheitlichen Eingreifens auf eigenem und fremdem Kantonsgebiet. Hinsichtlich des Vorbehalts des Bundesrechts kann auf die soeben gemachten Ausführungen zu Art. 52 der Bundesverfassung verwiesen werden. Bezüglich des Vorbehalts des Konkordatsrechts gilt folgendes: Gemäss Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz sind die Konkordatskantone nicht nur zur gegenseitigen Hilfe innerhalb des Konkordatsgebiets verpflichtet. Vielmehr haben auch Kan-

⁶⁰ BGS 511.1

tone ausserhalb des Konkordatsgebiets grundsätzlich Anspruch auf Hilfeleistung der Konkordatskantone durch Abkommandierung von Polizeikontingenten (Art. 4), und zwar ohne dass entsprechende Gegenrechtsvereinbarungen vorausgesetzt wären. Sofern die Konkordatsbehörde, die aus den Vorsteherinnen und Vorstehern der für die Polizei zuständigen Direktionen gebildet wird (Art. 10), einen gemeinsamen Polizeieinsatz beschliesst, entscheidet anschliessend der Regierungsrat über die konkrete Umsetzung des Konkordatsbeschlusses (unter anderem über das Mannschaftskontingent, die Dauer des Einsatzes).

Laut Artikel 3 Abs. 1 des Konkordats entscheidet über das Begehren um Hilfeleistung im Konkordatsgebiet die zuständige Behörde des ersuchten Kantons. Diese Behörden werden von der Kantonsregierung bezeichnet. Im Beschluss vom 25. Mai 1982 hat der Regierungsrat diese Bestimmung wie folgt konkretisiert: Bei Katastrophen, Gewaltverbrechen und Aufruhr entscheidet jeweils der Regierungsrat über die Hilfeleistung im Konkordatsgebiet, bei dringenden Fällen die Sicherheitsdirektion. Diese Regelung erlaubt in aussergewöhnlichen Fällen ein zeitgerechtes Handeln, sind doch plötzliche Einsatzerfordernisse (beispielsweise Natur- oder andere Katastrophen) rund um die Uhr denkbar. Hat die Sicherheitsdirektion infolge Dringlichkeit selbst entschieden, „sind die angeordneten Massnahmen dem Regierungsrat nachträglich zur Genehmigung vorzulegen“. Demgegenüber entscheidet die Sicherheitsdirektion bei gemeinsamen Kontrollen und bei Grossanlässen in eigener Kompetenz über die Hilfeleistung im Konkordatsgebiet.

Während Artikel 3 Absatz 1 des Konkordats die Zuständigkeit für den Entscheid zur Abordnung von Polizeikräften bzw. zum Ersuchen um polizeiliche Hilfe für den Konkordatsbereich regelt, fehlt eine Zuständigkeitsbestimmung für jene Fälle, in denen Zuger Polizeikräfte ausserhalb des Konkordatsgebiets Hilfe leisten oder in denen der Kanton Zug Nicht-Konkordatskantone zur Hilfeleistung ruff⁶¹. Zwar bestimmt § 2 Absatz 3 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998⁶², dass alle Entscheide vom Regierungsrat ausgehen, sofern nichts anderes vorgesehen ist. Im Polizeigesetz wird diese allgemeine Bestimmung des Verwaltungs-Organisationsgesetzes konkretisiert und der Regierungsrat ausdrücklich als zuständige Entscheidungsinstanz bezeichnet. Für allfällige dringliche Fälle wird der Regierungsrat gestützt auf § 6 Abs. 1 des Verwaltungs-Organisationsgesetzes auf dem

⁶¹ IKAPOL-Einsatz

⁶² Organisationsgesetz (BGS 153.1)

Verordnungsweg die Sicherheitsdirektion als zuständige Entscheidungsinstanz bezeichnen. Es ist selbstverständlich, dass die Sicherheitsdirektion den Regierungsrat nachträglich informieren wird, wenn sie in eigener Kompetenz einen kantonsüberschreitenden Polizeieinsatz entschieden hat.

Absätze 3 und 4: Hier geht es um die rechtliche Stellung der ausserhalb unseres Kantons eingesetzten Kräfte der Zuger Polizei. Sie unterstehen grundsätzlich dem Recht des Einsatzortes. Dies sieht auch das Konkordat so vor (Art. 6 Abs. 1). Es macht somit weder bei der Anwendung polizeilicher Eingriffsrechte noch in straf- oder haftungsrechtlicher Hinsicht einen Unterschied, ob im Einzelfall Zuger oder ausserkantonale Polizeikräfte gehandelt haben, es sei denn, das Konkordatsrecht laute anders. So wird etwa in Art. 4 des Konkordats über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen vereinbart, dass die mit der Sache befasste Untersuchungs- oder Gerichtsbehörde das Verfahrensrecht ihres Kantons anwendet. Dies gilt auch für die Polizei, soweit sie der Untersuchungsbehörde zur Verfügung steht. Anders verhält es sich selbstverständlich mit der personalrechtlichen Stellung der interkantonal eingesetzten Polizeikräfte. Diese richtet sich nach dem für das Dienstverhältnis geltenden Recht desjenigen Kantons, bei dem Polizeimitarbeitenden angestellt sind. Als Konsequenz daraus sind Bestimmungen notwendig zur Vermeidung von Rechtsnachteilen für Angehörige der Zuger Polizei.

Absätze 5 und 6: Stellen andere Kantone Gesuche zum Einsatz von Angehörigen der Zuger Polizei, dann sollen diese grundsätzlich die dadurch entstehenden Kosten tragen und den Kanton Zug entsprechend entschädigen. Umgekehrt sollen jedoch auch diejenigen Kantone entschädigt werden, die dem Kanton Zug Polizeikräfte zur Verfügung stellen. Soweit der Grundsatz, sofern nicht andere Bestimmungen zur Anwendung gelangen. Eine andere Regelung sieht nämlich teilweise das Bundesrecht vor. So sind beispielsweise Rechtshilfeleistungen nach Art. 352 ff. StGB kostenlos (Art. 354 Abs. 1 StGB).

Auch das Zentralschweizer Polizeikonkordat sieht für kantonsüberschreitende Einsätze im Konkordatsgebiet eine differenzierte Lösung vor. Gemäss Artikel 9 des Konkordats werden für gemeinsam vereinbarte verkehrs- und kriminalpolizeiliche Kontrollen keine Kosten berechnet (Absatz 1). Für Hilfeleistungen bei Katastrophen werden nur dann Kosten berechnet, wenn und soweit Dritte für diese Kosten aufkommen (Absatz 2). In den übrigen Fällen schliesslich hat unter dem Vorbehalt von Bundesrecht der Einsatzkanton dem Stammkanton die entstandenen Kosten für

Mannschaft, Fahrzeuge und Material zu vergüten (Absatz 3), und zwar nach einem von der Konkordatsbehörde erlassenen Gebührentarif (Artikel 10 Absatz 2 des Konkordats). Diese hat die Ansätze bei Konkordatseinsätzen zugunsten von Konkordatskantonen im Herbst 2001 per 1. Januar 2002 auf pauschal 200 Franken pro Arbeitstag und eingesetzte Person festgesetzt. Dieser Ansatz berücksichtigt die an und für sich wenigen Konkordatseinsätze in der Zentralschweiz, die unterschiedliche Grösse der Korps der Konkordatskantone, die Absicht, einen notwendigen Konkordatseinsatz nicht an der Kostenfrage scheitern zu lassen und schliesslich den Solidaritätsgedanken, der jedem Konkordat zugrunde liegt.

Soweit Polizeikräfte im Rahmen interkantonaler Polizeieinsätze (sog. IKAPOL-Einsätze) zu Gunsten des Bundes eingesetzt werden, wird die Kostenfrage gemäss Art. 4a der Verordnung über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der innern Sicherheit vom 1. Dezember 1999 (BWIS-Abgeltungsverordnung⁶³) geregelt. Danach wird dem Kanton die geleistete Arbeitszeit nach einem Ansatz von Fr. 400.-- für jede eingesetzte Person für je acht Stunden vergütet. Spesen werden separat abgegolten. Die gleiche Kostenregelung gilt auch für IKAPOL-Einsätze zugunsten der Kantone. In diesem Fall stützt sich die Entschädigungsregelung auf die Verwaltungsvereinbarung über die Kosten interkantonaler Polizeieinsätze gemäss Artikel 16⁶⁴ der Bundesverfassung vom 5. April 1979⁶⁵. Der Kanton Zug trat dieser Vereinbarung mit Beschluss des Regierungsrats vom 29. Januar 1980 bei. Die Vereinbarung ist gegenwärtig für 21 Kantone verbindlich. Basel-Stadt und Zürich beschlossen damals den Nichtbeitritt, während Bern, Jura und Wallis keine Entscheidung über einen Beitritt oder Nichtbeitritt gefällt hatten. Soweit Kantone, die der Vereinbarung nicht beigetreten sind, im Kanton Zug polizeiliche Hilfe leisten, hat ihnen der Kanton Zug die damit verbundenen Kosten zu erstatten. Dies können durchaus die vollen Kosten sein, also die Personalkosten (inklusive Zulagen, Sozialleistungen) sowie die mit dem Einsatz im Kanton Zug zusammenhängenden Sachaufwendungen.

Konkrete Zahlen, wie viel ein solcher Polizei-Einsatz kostet, lassen sich heute nicht beziffern, weil ein solcher Einsatz von Kantonen, die der Vereinbarung nicht beigetreten sind, bis anhin nicht erfolgte. Ein solcher Einsatz dürfte auch gar nicht unmittelbar bevorstehen, nachdem der Kanton Zug dem Innerschweizer Polizeikonkordat ange-

⁶³ SR 120.6

⁶⁴ neu Art. 52 BV

⁶⁵ SR 133.9

hört und im Einzelfall in erster Linie Konkordatspolizeikräfte beansprucht werden. Dessen ungeachtet ist Absatz 6 nicht überflüssig. Sollte nämlich einmal für einen Einsatz im Kanton Zug Konkordatskräfte nicht ausreichen, muss die Rechtsgrundlage vorhanden sein, um auch andere Einsatzkräfte als solche aus dem Inner-schweizer Polizeikonkordat entschädigen zu können.

5. Abschnitt: Private Sicherheitseinrichtungen, Veranstaltungen

§ 16 Private Sicherheitseinrichtungen

Die Installation und der Unterhalt privater Sicherheitseinrichtungen, nachfolgend kurz als „Alarmanlagen“ bezeichnet, sind dem privaten Sicherheitsgewerbe überlassen. Die Intervention im Falle eines Einbruch- oder Überfallalarms ist jedoch Aufgabe der Polizei. Sie hat deshalb grösstes Interesse daran, dass Alarmierungen unverzüglich, jedoch möglichst nur im Ernstfall bei ihr eingehen.

Der Zusammenschluss verschiedener Betreiberunternehmungen (IG TUS) ermöglicht ein einheitliches Alarmierungssystem, das "Alarmnet". Alle bei der Polizei eingehenden direkten und indirekten elektronischen Alarmierungen (etwa Brand-, Einbruchalarme) laufen über dieses Alarmnet. Über dieses System direkt zur Polizei aufgeschaltet sind besonders gefährdete Gebäude und Einrichtungen (beispielsweise Banken), einzelne Räume oder auch Häuser besonders gefährdeter Personen. Gegenwärtig sind 601⁶⁶ Sicherheitseinrichtungen bei der Polizei direkt aufgeschaltet. Wird in einem direkt aufgeschalteten Objekt Alarm ausgelöst, geht dieser über das Alarmnet direkt zur Einsatzleitzentrale der Polizei. Sie nimmt den Alarm entgegen und löst sofort einen Einsatz aus. Eine technische Überprüfung, ob es sich allenfalls um einen Falsch- oder Fehlalarm⁶⁷ handelt, findet nicht statt. Der Einsatz wird nur dann abgebrochen, wenn eine berechnigte Person die Einsatzleitzentrale anruft und das korrekte Codewort nennt.

Demgegenüber sind die meisten übrigen Alarmanlagen direkt mit einem privaten Anbieter und nur indirekt mit der Polizei verbunden. Das heisst, die Alarmierung geht

⁶⁶ Stand 16. Januar 2006

⁶⁷ Falschalarm: mutwillige Alarmierung ohne jeglichen Grund

Fehlalarm: grundlos ausgelöster Alarm infolge eines technischen Defekts oder mangelhaftem oder unsachgemäsem Unterhalt oder wegen unsachgemässer Bedienung der Anlage

zunächst zu einer Sicherheitsfirma. Dabei kann die Inhaberin oder der Inhaber der Alarmanlage (Kunde) mit der Sicherheitsfirma vereinbaren, welche "Rückhaltezeiten" einzuhalten sind. Das bedeutet, dass nach dem Auslösen des Alarms vor Ort eine kurze Zeitspanne (beispielsweise 1 Minute) vergeht, bevor die Sicherheitsfirma den elektronischen Alarm erhält. In dieser Zeit hat der Kunde noch die Möglichkeit, einen allfälligen Fehlalarm zu verhindern.

Sind Alarmanlagen bei der Alarmmeldezentrale eines privaten Unternehmens aufgeschaltet, verläuft die (indirekte) Alarmierung der Polizei wie folgt: Der auf der Alarmmeldezentrale des privaten Anbieters eingehende Alarm wird nach unbenütztem Ablauf der Rückhaltezeit über das Alarmnet elektronisch an die Zuger Polizei weitergeleitet, die sofort einen polizeilichen Einsatz einleitet. In der Regel erfolgt gleichzeitig eine telefonische Mitteilung des privaten Anbieters über den Alarmeingang an die Einsatzleitzentrale. Die Sicherheitsfirma überprüft jedoch nicht, ob der Alarm zu Recht erfolgte oder ob es sich um einen Falsch- oder Fehlalarm handelt. Auch die Polizei überprüft dies nicht, denn für sie ist jeder Alarm ein Ernstfall. Ein Abbruch des Polizei-Einsatzes erfolgt nur, wenn von der Alarmmeldezentrale des privaten Anbieters mit dem korrekten Codewort ein Fehlalarm gemeldet wird. Fehlalarme entstehen etwa dann, wenn beispielsweise der Kunde die Sicherheitsfirma zu spät, also nicht innert der Rückhaltezeit, anruft. Im Interesse einer möglichst kurzen Interventionszeit melden die Firmen jeden Kunden, den sie bei der Polizei aufschalten wollen, unter Abgabe von Dispositiv und Bekanntgabe einer Kontaktperson und des Codewortes. Sind die Kunden mit einer Sicherheitsfirma verbunden, die nicht über das Alarmnet mit der Polizei verbunden ist, dann alarmiert diese Sicherheitsfirma die Polizei beispielsweise per Telefon. Aber auch in diesem Fall überprüft die Sicherheitsfirma nicht, ob es sich um einen Falsch- oder Fehlalarm handelt. Heute sind 619⁶⁸ Anlagen bei der Zuger Polizei indirekt aufgeschaltet.

Ein eigentliches Bewilligungsverfahren für die Aufschaltung privater Sicherheitseinrichtungen zur direkten oder indirekten Alarmierung der Polizei gibt es heute nicht. Dabei ist es für den Polizeieinsatz wichtig, dass für die Aufschaltung minimale Voraussetzungen definiert sind. So sollte für jedes Alarmobjekt bei der Einsatzleitzentrale ein Dispositiv samt Plan und Fotografie der Örtlichkeiten hinterlegt sein, damit die ausrückenden Polizeikräfte wissen, womit sie es zu tun haben. Ausserdem muss bei jedem Einsatz eine Kontaktperson aufgeboden werden, die mit einem Schlüssel zur

⁶⁸ Stand 16. Januar 2006

Örtlichkeit kommt. Die indirekte Alarmaufschaltung reduziert in diesem Bereich den administrativen Aufwand der Polizei, weil dafür die Sicherheitsfirma verantwortlich ist. Unterschiede zwischen der indirekten und der direkten Alarmierung bestehen also nicht bei der Alarmierung selbst, sondern nur bei der Verwaltung der Kundeninformationen (Kontaktperson, Vergabe Codeworte), in der Entgegennahme von Falsch-/Fehlalarm-Meldungen sowie im Aufbieten der Kontaktperson. Dies alles besorgt die Sicherheitsfirma und entlastet damit die Polizei.

Um die Gefahr von Falsch-/Fehlalarmen so gering als möglich zu halten und um gleichzeitig allfällige Polizei-Einsätze im Falle der Alarmierung zu erleichtern⁶⁹, sieht das Polizei-Organisationsgesetz die Bewilligungspflicht für private Sicherheitseinrichtungen mit direkter oder indirekter Alarmierung der Polizei vor⁷⁰. Dies ermöglicht es der Polizei, rechtlich durchsetzbare Minimalanforderungen an den technischen Standard der Sicherheitseinrichtungen zu stellen und gleichzeitig zu verlangen, dass der Polizei aktuelle Unterlagen über das Objekt zur Verfügung gestellt werden. Bewilligungsinstanz ist der Kommandant, selbstverständlich mit der Möglichkeit, diese Zuständigkeit innerhalb der Zuger Polizei an eine Stelle, etwa das Polizeikommando, oder an eine Einzelperson zu delegieren⁷¹.

Die Kosten für die Aufschaltung von Alarmanlagen bezahlen die Kunden bzw. die Sicherheitsfirmen an die IG TUS als Betreiberin des Alarmnet. Dies wird in Verträgen geregelt, welche die Sicherheitsfirmen mit ihren Kunden abschliessen. Demgegenüber bezahlt die Polizei der IG TUS nichts. Zusätzlich bezahlen die Inhaberinnen und Inhaber von Alarmanlagen mit direkter Aufschaltung bei der Polizei eine monatliche Gebühr von Fr. 40.--. Polizei-Einsätze wegen Falsch-/Fehlalarmen, und zwar aus der direkten wie auch aus der indirekten Alarmierung, werden mit Fr. 200.-- in Rechnung gestellt. Diese Kosten verstehen sich jeweils exklusive Mehrwertsteuer. Neu wird im Verwaltungsgebührentarif die ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen, um eine Gebühr für die erstmalige direkte Aufschaltung der Alarmanlage bei der Polizei erheben zu können. Gleichzeitig soll die monatliche Abonnementsgebühr beibehalten

⁶⁹ jeder Alarm löst nämlich einen Ernstfall-Einsatz der Polizei aus

⁷⁰ Der Regierungsrat wird im Ausführungsrecht die Einzelheiten der Bewilligungserteilung und des Bewilligungsverfahrens regeln.

⁷¹ Man kann sich fragen, ob diese Kompetenz hierarchisch nicht zu niedrig angesetzt ist und ob nicht allenfalls eine politische Behörde, etwa der Regierungsrat oder die Sicherheitsdirektion, die Kompetenz für die Erteilung und den Entzug der Bewilligung haben sollte. Davon sehen wir ab. Schon heute hat die Polizeiführung auf verschiedenen Gebieten, etwa in der Waffen- oder Sprengstoffgesetzgebung, teils heikle und komplexe Entschiede zu treffen. Weshalb sie dazu bei privaten Sicherheitseinrichtungen mit direkter oder indirekter Alarmierung der Polizei nicht fähig sein sollte, ist nicht ersichtlich. Umso weniger, als sich hier nicht politische, sondern in erster Linie technische Fragen stellen.

werden. Mit diesen jährlich wiederkehrenden Gebühren werden die Kosten der Polizei für ihre Einsätze bei einem Fehl- oder Falschalarm nicht abgegolten. Rechtsgrundlage des Kostenersatzes für Polizei-Einsätze bei einem Fehl- oder Falschalarm ist § 22 Abs. 2 Bst. b und c des Polizei-Organisationsgesetzes.

Die Schweizerische Polizeitechnische Kommission hat Richtlinien für den Anschluss privater Alarmanlagen an polizeiliche Alarmempfangsstellen erarbeitet. Diese sollen als Grundlage für die vom Polizeikommando zu erarbeitende Umsetzung von § 16 dienen. Ziel ist eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung, was vor allem im Interesse des Sicherheitsgewerbes liegt.

§ 17 Veranstaltungen

Diese Bestimmung ist zurückzuführen auf einen Vorfall im Kanton Zug während der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan. Damals erhielt die Polizei zufälligerweise Kenntnis von einer von privater Seite auf Privatgrund organisierten Veranstaltung in der Stadt Zug. Daran sollten Sympathisanten der einen Kriegspartei aus der ganzen Schweiz teilnehmen. Zwar hatten die Organisatoren auf privater Basis eine Art Sicherheitsdienst organisiert. Dieser wäre jedoch, wie die Polizei sofort feststellen musste, angesichts der damaligen explosiven Lage und des angekündigten Besuchs von aus dem Balkan stammender Prominenz ausserstande gewesen, am Anlass für die Sicherheit und Ruhe zu sorgen und Konfrontationen zum Vornher ein möglichst zu vermeiden. Die Polizei sah sich damals gezwungen, unter grösstem Zeitdruck ein Sicherheitsdispositiv zu erarbeiten und die erforderlichen Aufgebote zu erlassen. Hätte die Polizei vom Anlass nichts erfahren, hätte sie im Falle einer Konfrontation gleichwohl eingreifen müssen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, dann allerdings wohl unter anderen und mit Bestimmtheit ungünstigeren Vorzeichen.

Dieser Vorfall zeigt das Bedürfnis, der Polizei, wenn sie schon für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen hat, die Möglichkeit einzuräumen, sich darauf vorbereiten und auf allfällige Sicherheitsmassnahmen auch privat durchgeführter Veranstaltungen Einfluss nehmen zu können. Sie darf bei der Vorbereitung nicht in eine Rolle geschoben werden, die bloss Informationen, Forderungen und Wünsche entgegenzunehmen hat, sondern sie muss den Veranstaltenden auch sicherheits- oder verkehrsbezogene Überlegungen mitteilen und gestützt darauf Auflagen machen können, zumindest bei grösseren Veranstaltungen. Auf-

grund einer Anregung der Zuger Polizei prüften wir deshalb die Frage, ob eine Bewilligungspflicht für Veranstaltungen mit einer Vielzahl von Personen eingeführt werden soll, wie dies etwa auch das Polizeigesetz von Basel-Stadt kennt⁷². Nämlich nur über diesen Weg können rechtlich verbindlich Auflagen und Bedingungen formuliert und den Veranstaltenden entsprechend den konkreten Umständen Pflichten auferlegt werden. Nach eingehender Prüfung der Für und Wider schlagen wir neu die Einführung einer sicherheitspolizeilich begründeten Bewilligungspflicht⁷³ für grössere bzw. für möglicherweise sicherheitsproblematische Anlässe vor. Zwar ist es für die Veranstaltenden nicht immer einfach, im Voraus abzuschätzen, ob der Anlass der Bewilligungspflicht unterliegt oder nicht. Wir sind uns auch der Gefahr bewusst, dass die Einholung einer Bewilligung unterlaufen werden könnte mit der Behauptung, nicht im Voraus gehnt zu haben, dass der Anlass letztlich so viele Personen zusammengeführt hat bzw. der Anlass möglicherweise sicherheitsproblematisch sein könnte. Auf der anderen Seite ist es den Veranstaltenden von personenintensiven Anlässen durchaus zumutbar, die Polizei rechtzeitig darüber zu informieren und ihr frühzeitig das entsprechende Bewilligungsgesuch einzureichen. Auf jeden Fall muss es der Polizei im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglich sein, die Lage zu beurteilen und sich entsprechend vorzubereiten. Dies liegt schliesslich auch im eigenen Interesse der Veranstaltenden, denn nur die Polizei kann auf Grund der konkreten Angaben des Einzelfalls abschätzen, ob Sicherheitsprobleme bestehen und wie diese zu beurteilen sind.

Diese Bewilligungspflicht erschwert auch nicht grössere regelmässig wiederkehrende Sportanlässe. Denn die Organisatoren verfügen lange im Voraus über Spielpläne, die sie der Polizei unterbreiten und eine einmalige Bewilligung für sämtliche Spiele einer Saison erwirken können. Damit lässt sich auch der administrative Aufwand für die Veranstaltenden wie auch für die Polizei auf ein vernünftiges Mass reduzieren.

Die Bewilligung ist eine Verfügung der Polizei und damit grundsätzlich kostenpflichtig⁷⁴. Im vorliegenden Fall aber sehen wir von einer Kostenpflicht ab und schaffen dafür die notwendige Rechtsgrundlage (Absatz 5). Damit soll es den Veranstaltern

⁷² § 66 des Polizeigesetzes vom 13. November 1996

⁷³ Dies heisst selbstverständlich nicht, dass damit die Pflicht zur Einholung auch der übrigen im Zusammenhang mit einer geplanten Veranstaltung notwendigen Bewilligungen dahinfällt. Wer beispielsweise öffentlichen Grund oder öffentliche Strassen für eine Veranstaltung beansprucht, hat die entsprechende Bewilligung einzuholen.

⁷⁴ Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif, BGS 641.1)

möglichst erleichtert werden, ihre Anlässe der Polizei zur Prüfung aller sicherheitsrelevanten Aspekte zu unterbreiten. So soll verhindert werden, dass Veranstalter aus blossen Kostengründen kein Bewilligungsgesuch einreichen mit der nachträglichen Ausrede, nicht im Voraus gewusst zu haben, wie viele Personen der Anlass zusammenführen wird, und sich einer allfälligen Sicherheitsproblematik nicht bewusst gewesen zu sein.

Es ist selbstverständlich, dass diese polizeiliche Bewilligung unabhängig von allfälligen verkehrspolizeilichen oder anderen Bewilligungen einzuholen ist. Verfahrensmässig gelangt dann § 14^{bis} des Verwaltungsrechtspflegegesetzes⁷⁵ zu Anwendung. Diese Bestimmung schreibt die Koordinationspflicht im Verwaltungsverfahren fest.

Bemerkungen:

a. In der Vernehmlassungsvorlage schlugen wir eine Bestimmung⁷⁶ vor, die mit "Erfüllung polizeilicher Aufgaben durch Private" überschrieben war. Es ging im Wesentlichen um die Übertragung genau definierter polizeilicher Aufgaben, die unter bestimmten Voraussetzungen Privaten sollten übertragen werden können, nämlich die Verkehrsregelung unter Vorbehalt von Bundesrecht, die Kontrolle des ruhenden Verkehrs inklusive Erhebung von Ordnungsbussen und der Transport von Gefangenen. Eine vertiefte Prüfung dieser Bestimmung führte nun aber zum Resultat, dass § 17 gemäss der Vernehmlassungsvorlage überflüssig ist, und zwar im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

Verkehrsregelung: Gemäss Art. 67 der (Bundes-)Signalisationsverordnung vom 5. September 1979⁷⁷ sind für das Verhalten auf der Strasse die Zeichen und Weisungen der folgenden Personen verbindlich: der uniformierten Angehörigen der Polizei und der Hilfspolizei, der militärischen Verkehrsorgane, der uniformierten Angehörigen der Feuerwehr und des Zivilschutzes, der gekennzeichneten Angehörigen der Schüler-, Werk- und Kadetten-Verkehrsdienste, des Personals bei Strassenbaustellen, der Zollorgane bei Zollämtern und für Zollkontrollen im grenznahen Gebiet, des Betriebspersonals bei Schienenübergängen sowie der Führer von Fahrzeugen im öffentlichen Linienverkehr auf Bergpoststrassen. Mit dieser Bestimmung legt das Bundesrecht auch die Zuständigkeit dieser Personen zur Verkehrsregelung fest. Unter diesen Umständen erübrigt sich ergänzendes kantonales Recht, zählt doch das Bun-

⁷⁵ vom 1. April 1976 (BGS 162.1)

⁷⁶ nämlich § 17

⁷⁷ SSV, SR 741.21

desrecht die zur Verkehrsregelung kompetenten Personen bzw. Personengruppen abschliessend auf und deckt, soweit ersichtlich, alle möglichen Fälle ab.

Kontrolle des ruhenden Verkehrs: Im Entwurf des Polizei-Organisationsgesetzes, der in die Vernehmlassung geschickt wurde, war die Kontrolle des ruhenden Verkehrs inklusive Erhebung von Ordnungsbussen noch als polizeiliche Aufgabe erwähnt, die Privaten zur Erfüllung übertragen werden könnte. Eine vertiefte Prüfung dieser Frage im Zusammenhang mit der Forderung der Gemeinden nach eigenständiger Durchführung der Kontrolle des ruhenden Verkehrs und die Ausfällung von Bussen ergab, dass die Übertragung der Kontrolle des ruhenden Verkehrs inklusive Erhebung von Ordnungsbussen auf Private, wie dies § 17 Abs. 1 Bst. b des Polizei-Organisationsgesetzes gemäss Vernehmlassungsvorlage noch vorsah, rechtlich nicht zulässig wäre. Denn gemäss Art. 4 Abs. 1 des Ordnungsbussengesetzes⁷⁸ des Bundes können die Kantone keine Privaten zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigen. Jedoch kann der Kanton die Gemeinden im Rahmen ihres Aufgabenbereichs "Ruhe und Ordnung" dazu ermächtigen, vergleiche unsere Ausführungen vorne unter III. b des Polizei-Organisationsgesetzes.

Transport von Gefangenen: Diese Bestimmung gemäss Vernehmlassungsvorlage zielte auf die Durchführung von Häftlingstransporten, insbesondere im interkantonalen Verkehr, durch Private ab. Da die KKJPD⁷⁹ im April 2000 zusammen mit den Bundesbehörden dem Rahmenvertrag mit der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Securitas/SBB zustimmte und damit der Gefangenentransport bereits ausreichend geregelt ist, kann auf eine zusätzliche kantonale Regelung verzichtet werden.

b. Absatz 2 von § 17 der Vernehmlassungsvorlage sah schliesslich vor, die Polizei könne Privaten im Einzelfall die vorübergehende Regelung des Strassenverkehrs übertragen. Gedacht war etwa an die Verkehrsregelung nach einem Verkehrsunfall. Doch auch diesen Fall sieht das Bundesrecht vor, nämlich in Art. 67 Abs. 2 SSV. Danach sind die Zeichen und Weisungen anderer Personen zu befolgen, wenn sie zur Abwendung einer Gefahr oder zur Regelung einer schwierigen Verkehrslage gegeben werden. Diese Voraussetzungen sind etwa nach einem Verkehrsunfall erfüllt.

⁷⁸ vom 24. Juni 1970 (OBG, SR 741.03)

⁷⁹ Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

c. Bei der Erarbeitung dieses Gesetzes stand schliesslich zur Diskussion, ob nicht auch die Begleitung von Ausnahmefahrzeugen und -transporten Privaten übertragen werden kann. Davon sehen wir jedoch ab. Gestützt auf Art. 78 ff. der Verkehrsregelnverordnung⁸⁰ erteilt das Strassenverkehrsamt diese Spezialbewilligungen⁸¹. In der Bewilligung formuliert es unter anderem auch Auflagen, an die die Bewilligung geknüpft ist, etwa bezüglich Fahrtroute (vor allem wegen den zu berücksichtigenden Kunstbauten wie Brücken). Zwar gehört die Begleitung von Ausnahmefahrzeugen und -transporten nicht zur polizeilichen Kernaufgabe. Es ist aber auch keine polizei-fremde Aufgabe. Die Aufrechterhaltung eines ungestörten und sicheren Verkehrsflusses gehört nämlich in den Kompetenzbereich der Polizei. Da der sichere Verkehrsfluss durch solche Ausnahmetransporte und -fahrzeuge immer wieder erheblich beeinträchtigt werden kann, ist es unabdingbar, dass die Polizei in diesem Bereich zuständig bleibt. Kommt dazu, dass nur die Polizei kurzfristig und rasch für Begleitungen einsetzbar ist. Deshalb sehen wir davon ab, die Begleitung von Ausnahmetransporten und -fahrzeugen Privaten zu überlassen. Soweit die Polizei in diesem Bereich Dienstleistungen erbringt, sind ihr die Kosten zu ersetzen.

6. Abschnitt: Haftung

§ 18

1. Grundsatz

Gemäss dem Zuger Verantwortlichkeitsgesetz⁸² haftet der Staat⁸³ für Schäden, die ein Beamter⁸⁴ bzw. eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter, beispielsweise ein Angehöriger der Zuger Polizei, in Ausübung amtlicher Verrichtung einem Dritten widerrechtlich zufügt⁸⁵. Dabei handelt es sich um eine Kausalhaftung im Falle einer Rechtsverletzung, das heisst, dem Kanton obliegt bei widerrechtlicher Amtshandlung die Schadenshaftung in jedem Fall, unabhängig davon, ob die Schadensverursache-

⁸⁰ vom 13. November 1962 (SR 741.11)

⁸¹ in Anwendung von § 4 der Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation vom 22. Februar 1977, BGS 751.21

⁸² Gesetz über die Verantwortlichkeit des Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, BGS 154.11)

⁸³ Der Ausdruck "Staat" wird im Verantwortlichkeitsgesetz als Sammelbegriff auch für den Kanton verwendet (§ 2 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz)

⁸⁴ Das Verantwortlichkeitsgesetz verwendet diesen Begriff, weshalb er auch im Polizei-Organisationsgesetz verwendet wird, nachdem § 18 des Polizei-Organisationsgesetz ausdrücklich auf das Verantwortlichkeitsgesetz verweist.

⁸⁵ § 5 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz

rin bzw. der Schadensverursacher ein Verschulden trifft oder nicht. Die Frage des Verschuldens stellt sich nur insoweit, als der Kanton für den der geschädigten Person geleisteten Ersatz nur dann auf schadenverursachende Mitarbeitende Regress nehmen kann, wenn der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet wurde⁸⁶.

Wird hingegen eine Person durch eine amtliche Tätigkeit in ihren persönlichen Verhältnissen verletzt, hat der Staat für den dabei entstandenen finanziellen Schaden nur dann Ersatz zu leisten, wenn die betreffende Mitarbeiterin bzw. der betreffende Mitarbeiter ein Verschulden trifft⁸⁷. Sind die Verletzung der persönlichen Verhältnisse für die geschädigte Person und das Verschulden der Schädigerin oder des Schädigers besonders schwer, so besteht nebst dem Anspruch auf Schadenersatz auch ein solcher auf Genugtuung⁸⁸.

Das basel-städtische Polizeigesetz sieht einen Anspruch des Geschädigten auf angemessene Genugtuung vor „für Verletzungen der körperlichen Integrität und schwere Persönlichkeitsverletzung“ (§ 69 Abs. 3). Ein Genugtuungsanspruch besteht in diesem Fall somit auch ohne Verschulden der Polizei (Kausalhaftung). Demgegenüber besteht nach unserem Verantwortlichkeitsgesetz ein Anspruch auf Genugtuung „bei besonderer Schwere der Verletzung“ nur bei Verschulden des Staatsangestellten (Verschuldenshaftung). Aus unserer Sicht besteht keine Notwendigkeit, uns an die basel-städtische Lösung anzulehnen, denn eine durch einen Staatsangestellten verursachte schwere und widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung ohne Verschulden des Staatsangestellten ist kaum vorstellbar.

Zwar setzt die Staatshaftung – analog zu den Bestimmungen von Art. 41 ff des Obligationenrechts⁸⁹ – grundsätzlich eine Rechtsverletzung voraus. Paragraph 9 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes sieht jedoch eine Ausnahme vor. Danach besteht eine Haftung des Staats für Schäden, die jemandem durch gesetzmässige Tätigkeit einer kantonalen Mitarbeiterin oder eines kantonalen Mitarbeiters entstanden sind, nur dann, wenn eine solche Haftung für gesetzmässiges Tun in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Eine solche Ausnahme sieht § 9 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes gleich selbst vor: Danach kann der Staat nach Billigkeit Ersatz leisten,

⁸⁶ § 13 Verantwortlichkeitsgesetz

⁸⁷ § 7 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz

⁸⁸ § 7 Abs. 2 Verantwortlichkeitsgesetz

⁸⁹ OR; SR 220

wenn einer Person durch polizeiliche Massnahmen, "die insbesondere der Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit dienen", Schaden entstanden ist. Hier ist insbesondere an Fälle zu denken, bei denen die Polizei bei einem konkreten Einsatz einer unbeteiligten Drittperson finanziellen Schaden zufügt, und diese dadurch unverhältnismässig schwer betroffen ist und es ihr nicht zugemutet werden kann, den ganzen Schaden selber zu tragen.

Diese allgemein gültigen Regeln der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit durch den Kanton sind auch im Bereich der polizeilichen Tätigkeit ausreichend, zumal das Verantwortlichkeitsgesetz in § 9 Abs. 2 Verantwortlichkeitsgesetz für polizeiliches Handeln bzw. polizeiliche Massnahmen bereits einen weitergehenden Schutz der materiellen Interessen möglicher Geschädigter vorsieht.

§ 19

2. Abweichende Regelungen

a. Haftung gegenüber hilfeleistenden Personen

Gestützt auf diese Bestimmung leistet der Kanton⁹⁰ denjenigen Personen Schadenersatz, die auf Ersuchen oder mit Zustimmung der Polizei bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben freiwillig Hilfe geleistet haben, sei es persönlich, sei es, indem sie der Polizei Sachwerte zur Verfügung stellten. Es liegt im gesellschaftlichen Interesse, dass die Polizei die freiwillige und spontane Hilfe der Bevölkerung in Anspruch nehmen kann und Passantinnen und Passanten bzw. Zeugen des Geschehens bei der Verübung einer strafbaren Handlung nicht einfach tatenlos zusehen⁹¹. Deshalb ist es angezeigt, diese Staatshaftung - gleich wie im Verantwortlichkeitsgesetz - als originäre, also direkte Haftung auszugestalten. Hat also eine Person der Polizei auf deren Ersuchen freiwillig Hilfe geleistet und den ihr dabei entstandenen Schaden nicht absichtlich oder grobfahrlässig verursacht, so haftet ausschliesslich der Kanton; Schadenersatzansprüche der geschädigten Person gegenüber dem schadensverursachenden Dritten entfallen. Hingegen steht dem Kanton ein Rückgriffsanspruch gegenüber dem widerrechtlich und schuldhaft handelnden Dritten zu in dem Umfang, in dem der hilfeleistenden Person Schadenersatz geleistet worden ist. Absicht oder Grobfahrlässigkeit des Dritten sind nicht Regressvoraussetzung.

§ 20

⁹⁰ Es gelten die Verfahrensgrundsätze des Verantwortlichkeitsgesetzes.

⁹¹ Eine rechtlich durchsetzbare Pflicht zur Hilfeleistung kennt unser Polizeirecht jedoch nicht.

b. Haftung gegenüber Dritten

Gestützt auf diese Bestimmung leistet der Kanton Ersatz für den Schaden der von einer auf Ersuchen bzw. mit Zustimmung der Polizei hilfeleistenden Person einem Dritten widerrechtlich und schuldhaft zugefügt wurde. Eine derartige Schädigung liegt beispielsweise vor, wenn die hilfeleistende Person entgegen dem an sie gerichteten klaren Ersuchen der Polizei den flüchtenden Dieb nicht nur festhält, sondern ihn niederschlägt oder gar tötet. Da die hilfeleistende Person im Auftrag bzw. auf Ersuchen der Polizei handelte, ist es angezeigt, gegenüber dem widerrechtlich und schuldhaft geschädigten Dritten - in Analogie zu den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes - die originäre Staatshaftungsregelung festzuschreiben. Analog zur Bestimmung von § 19 hat also auch der durch die hilfeleistende Person widerrechtlich und schuldhaft geschädigte Dritte den ihm entstandenen Schaden direkt und ausschliesslich beim Kanton geltend zu machen. Schadenersatzansprüche der geschädigten Person gegenüber der hilfeleistenden Person entfallen. Im Umfang des dem geschädigten Dritten geleisteten Schadenersatzes steht dem Kanton der Regress auf die hilfeleistende Person zu, jedoch - ebenfalls in Analogie zum Verantwortlichkeitsgesetz - nur dann, wenn diese den Schaden absichtlich oder grobfahrlässig verursacht hat. Bei einfacher Fahrlässigkeit der hilfeleistenden Person ist also der Rückgriff ausgeschlossen.

7. Abschnitt: Finanzierung, Kostenersatz

§ 21 Finanzierung

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört mit zu den elementaren Staatsaufgaben. Die Polizei nimmt damit, wie etwa auch die Feuerwehr, ureigenste öffentliche Interessen wahr. Auf deren Durchsetzung hat die Bevölkerung einen existentiellen Anspruch. Gegenstück dieses Anspruchs ist die Pflicht der Allgemeinheit, die aus der polizeilichen Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten zu tragen. Das heisst, die Kosten, die die Polizei für ihre Aufgabenerfüllung zugunsten der Allgemeinheit aufwendet, hat die Allgemeinheit mit Steuergeldern zu finanzieren. Müssten die polizeilichen Leistungen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung individuell entsprechend der persönlichen Beanspruchung der Polizei abgegolten werden, könnten es sich viele gar nicht leisten, bereits die grundlegendsten Sicherheitsleistungen der Polizei zu beanspruchen. Damit würden nicht nur verfassungsmässige Grundrechte in Frage gestellt, sondern auch der Staat an

sich. Pflicht der Polizei ist es, die dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben so zu erfüllen, dass davon alle in gleicher Weise profitieren. Dafür haben, wie erwähnt, die Steuerpflichtigen die dafür erforderlichen finanziellen Mittel beizutragen. Dies ist auch bei der Feuerwehr so⁹². Seitens der gemeindlichen Sicherheitsverantwortlichen wurde ausdrücklich auf die dringende Notwendigkeit der Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Mittel für die Zuger Polizei und deren Aufgabenerfüllung im Interesse der Öffentlichkeit hingewiesen. Ausgenommen sind selbstverständlich die Kosten für besondere Dienstleistungen, die die Polizei zugunsten Einzelner erbringt. Diese Kosten soll nicht die Allgemeinheit tragen müssen. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen zum Kostenersatz werden in diesem Gesetz geschaffen.

Damit ist aber noch nicht gesagt, welches Gemeinwesen die Finanzierung der Polizei sicherzustellen hat. Nach bisherigem Recht haben die Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei für die Bereitstellung der Polizeilokale und für die Unterbringung der kantonseigenen Dienstfahrzeuge zu sorgen⁹³ und den Kanton für die von der Zuger Polizei übernommenen gemeindepolizeilichen Funktionen⁹⁴ zu entschädigen⁹⁵. Für den Regierungsrat und den Steuerausschuss ZFA Kanton/Gemeinden ist seit längerem klar⁹⁶, dass Sicherheit eine kantonale Aufgabe ist, denn Sicherheitsfragen machen vor Gemeindegrenzen nicht halt. Deshalb sind die polizeilichen Aufgaben von einer kantonalen Polizei für den ganzen Kanton zu erfüllen. Dies blieb sowohl bei der Zusammenlegung der Kantonspolizei Zug und der Stadtpolizei Zug zur Zuger Polizei als auch bei der Definierung des ZFA-Konzepts unwidersprochen und wird nun in § 4 dieses Gesetzes so verankert.

Wenn die Führung und der Unterhalt der Zuger Polizei kantonale Aufgaben sind, hat dies für den Kanton entsprechende finanzielle Konsequenzen. Die Kostenentlastung der Gemeinden erfolgt nicht erst mit dem ZFA, sondern wird bereits mit Inkrafttreten des neuen Polizeirechts vollzogen. Die finanzielle Entlastung der Gemeinden wird aber in der Globalbilanz ZFA weiterhin berücksichtigt.

⁹² § 37 Abs. 1 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994; BGS 722.21

⁹³ § 10 Kantonspolizeigesetz

⁹⁴ gestützt auf § 59 Abs. 1 Ziff. 3 zweiter Teil des Gemeindegesetzes

⁹⁵ § 12 Kantonspolizeigesetz

⁹⁶ Vorlage Nr. 185.3 - 9202, Seiten 4 ff.; Vorlage Nr. 798.2 - 10510, Beilage Seite 7; Vorlage Nr. 1250.1 - 11518; Kantonsratsprotokoll vom 26. April 2001, Seite 1429

§ 22 Kostenersatz für polizeiliche Leistungen

Absatz 1: Der Grundsatz, wonach der Kanton die Kosten der Polizei trägt, ist zu unterscheiden von der Frage, ob und wenn ja welche Art von Dienstleistungen und Aufwendungen der Polizei in Rechnung zu stellen sind, die Einzelnen und nicht der Allgemeinheit zugute kommen. Darunter fallen Dienstleistungen und Aufwendungen der Polizei, die einer Einzelperson oder mehreren Personen einen konkreten Nutzen bringen oder die eine Organisation freiwillig und aus eigenem Interesse veranlasst hat. Wer beispielsweise einen grösseren Anlass plant und durchführt⁹⁷ und dabei den Ordnungs- und Verkehrsdienst der Polizei beansprucht, belastet die Polizei mehr, als wenn der Anlass in überschaubarem Rahmen stattfindet, den die Polizei ohne zusätzliche Aufwendungen im Rahmen ihres normalen Polizeidienstes überwachen kann. Werden den Veranstaltenden für diesen Mehr-Aufwand der Polizei Kosten auferlegt, dürfen selbstverständlich, wenn differenziert Rechnung gestellt würde⁹⁸, nur die der Polizei effektiv entstandenen Kosten, also die Personal- und Materialkosten, auch jene für den Einsatz der Hilfspolizei und/oder des Verkehrskontrolldienstes, in Rechnung gestellt werden. Ein Gewinn darf daraus für die Polizei nicht resultieren.

Damit die Kosten für solche Polizei-Einsätze künftig in Rechnung gestellt werden können, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Auf Bundesebene sieht etwa Artikel 54 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991⁹⁹ oder Artikel 41 Absatz 1 Bst. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968¹⁰⁰ die Verursacherfinanzierung vor, auf kantonaler Ebene etwa § 95 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes oder neu das Polizeigesetz in § 30 (Überwälzung der Aufwendungen für die Sicherstellung, Aufbewahrung und Tötung/Verwertung sichergestellter Tiere/Sachen), § 31 (Kostenersatz für die polizeilichen Aufwendungen bei der Wegschaffung von Fahrzeugen oder Gegenständen) oder eben § 22 Abs. 2 des Polizei-Organisationsgesetzes.

Absatz 2:

Buchstabe a: Soweit die Polizei Leistungen erbringt bei Anlässen, die über Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert werden oder bei denen ein Teilnahme- oder

⁹⁷ und dafür die Bewilligung gemäss § 17 des Polizei-Organisationsgesetzes eingeholt hat, wenn die entsprechenden Voraussetzungen dafür erfüllt sind

⁹⁸ wir sehen jedoch, wie nachfolgend dargelegt wird, eine Pauschale vor

⁹⁹ SR 814.20

¹⁰⁰ SR 172.021

ein Einsatzgeld oder ein Eintritt verlangt wird oder üblicherweise verlangt werden kann, sollen künftig den Veranstaltenden die Kosten für den polizeilichen Einsatz überwält werden. Ein grösserer Sportanlass beispielsweise, wird er nun von einem Privaten, einem Sportverein, einem Verband oder von der öffentlichen Hand organisiert, verursacht umfangreiche Ordnungs-, Schutz- oder Verkehrsmassnahmen, zu meist sogar den Einsatz der Hilfspolizei. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Allgemeinheit für die sichere Durchführung solcher Anlässe einstehen soll. Dies vor allem auch dann, wenn der Anlass etwa durch Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert wird oder werden könnte und die Möglichkeit besteht, durch Eigenleistungen der Veranstaltenden, etwa durch die Erarbeitung des Sicherheits- und Verkehrskonzepts und Stellen eigener Hilfskräfte, die Kosten für Verkehrsregelung und Ordnungsmassnahmen zu senken.

Das Polizei-Organisationsgesetz vermeidet es bewusst, zwischen so genannten kommerziellen und nicht kommerziellen Anlässen zu unterscheiden, wie dies eine Vernehmlassung fordert. Eine solche Unterscheidung ist nämlich nicht praxistauglich und lässt aufwendige Abklärungen erwarten zur Beantwortung der Frage, ob ein bestimmter Anlass als kommerziell zu gelten hat und die Kosten überwält werden können, oder ob er nicht kommerziell ist, was die Weiterverrechnung der Polizeikosten ausschliesst. Beispiel: Ist ein nationales Radrennen, das auch das Gebiet des Kantons Zug berührt, kommerziell oder nicht, wenn bestimmte Top-Teams nur dann am Rennen teilnehmen, wenn sie von der Rennleitung für die Teilnahme bezahlt werden? Kommerziell im landläufigen Sinn des Wortes ist ein solcher Anlass nicht. Folglich könnten die Kosten des Polizei-Einsatzes, der in der Regel bereits schon in der Vorbereitungsphase personal-, zeitintensiv und aufwendig ist, den Veranstaltenden nicht in Rechnung gestellt werden. Dabei ist es doch offensichtlich, dass an jedem Radrennen, um bei diesem Beispiel zu bleiben, in erheblichem Umfang Werbung gemacht und der Anlass zu einem grossen Teil daraus finanziert wird.

Im Bereich des Breitensports berücksichtigt die neue Zuger Sport-Toto-Verordnung¹⁰¹ die Tatsache, dass jeder gut geführte Verein grössere Anlässe unter anderem auch zum Zweck der Gewinnerzielung für die Vereinskasse organisiert, indem die Verordnung die Beitragsberechtigung "sportbetriebsorientierter Trägerschaften nicht kommerzieller Ausrichtung" ausdrücklich anerkennt¹⁰². Eine Vernehmlassung

¹⁰¹ Sport-Toto-Verordnung vom 4. Oktober 2005 (BGS 417.16)

¹⁰² § 4 Abs. 1 der Sport-Toto-Verordnung

macht geltend, je nach Sportart sei das Ausmass der begleitenden dafür notwendigen polizeilichen Massnahmen (beispielsweise Sperrung einer Strasse, Umleitungen) und damit die dafür aufzuwendenden Finanzmittel unterschiedlich hoch, was zu Benachteiligungen einzelner Vereine führe. Dies jedoch liegt in der Natur der Sache und der einzelnen Sportarten, ist jedoch nicht ein Problem, das mit dem Polizeirecht zu lösen ist. Die finanzielle Unterstützung von Sport-Anlässen kann aus Mitteln des Sport-Toto-Fonds erfolgen; sie soll nicht aus Mitteln der Staatskasse und damit aus Steuergeldern gewährt werden. Das heisst selbstverständlich nicht, dass die Kosten für polizeiliche Leistungen, die künftig in Rechnung gestellt werden, automatisch durch Leistungen aus dem Sport-Toto-Fonds kompensiert werden.

Mit der in dieser Bestimmung gewählten Formulierung fallen künftig auch Veranstaltungen unter die Pflicht des Kostenersatzes, bei denen bisher die polizeilichen Leistungen nicht oder nur teilweise in Rechnung gestellt wurden. An Fasnachtsumzügen oder kurz vorher etwa werden, um ein Beispiel zu nennen, den Zuschauerinnen und Zuschauern in der Regel Pins oder Plaketten verkauft. Damit sollen die Unkosten des Anlasses mitfinanziert werden. Diese Pins oder Plaketten sind nichts anderes als eine Art Eintrittsgeld, um den Fasnachtsumzug mitverfolgen zu dürfen. Damit sind die Voraussetzungen erfüllt, um den Veranstaltern von Fasnachtsumzügen die in diesem Zusammenhang erbrachten polizeilichen Leistungen in Rechnung zu stellen. Zu den Aufwendungen gehört insbesondere auch die Entschädigung für die Hilfspolizei und den Verkehrskontrolldienst, welche die Zuger Polizei bei solchen Anlässen zur Verkehrsregelung zur Verfügung stellt, sofern der Veranstalter nicht selbst durch entsprechende Eigenleistungen (etwa durch den Beizug von Verkehrskadetten oder die Bezeichnung eigener Sicherheitsverantwortlicher) diese Aufgaben übernimmt.

Die Kostenpflicht besteht auch dann, wenn am Anlass selbst zwar kein Teilnahme- oder Einsatzgeld und auch kein Eintritt verlangt werden, dies jedoch durchaus verlangt werden könnte oder üblicherweise auch verlangt wird. Mit dieser Regelung soll vermieden werden, dass es Veranstaltende bewusst unterlassen, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Anlass-Finanzierung auszuschöpfen mit der Folge, dass in diesem Fall über das Budget der Polizei indirekt Beiträge an politische, kulturelle oder sportliche Veranstaltungen gesprochen werden.

In der Vernehmlassung wurde eingewendet, mit dieser Regelung gefährde man lokale und regionale Brauchtumsanlässe, ja zerstöre gar die dörfliche Kultur. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass allein die finanziellen Aufwendungen in der Regel nicht den

Ausschlag dafür geben, ob ein Anlass durchgeführt wird oder nicht, solange in der Bevölkerung ein entsprechendes Bedürfnis nach derartigen Anlässen besteht. Jedenfalls ist es nicht weiter zu rechtfertigen, wenn Anlässe über das Polizeibudget und damit von der Allgemeinheit aus Steuergeldern querfinanziert werden.

In der Vernehmlassung wurde ebenfalls angeregt, die Rechnung für die Polizeikosten, die im Zusammenhang mit Fasnachtsumzügen anfallen, direkt der jeweiligen Gemeindeverwaltung zuzustellen und nicht dem Veranstalter. Damit ermögliche man der Gemeinde, die Kosten ganz oder teilweise zu übernehmen. Davon sehen wir ab, denn Rechnungen sind selbstverständlich dem Schuldner zuzustellen und nicht einem allenfalls beitragswilligen Dritten.

Selbstverständlich ist nicht beabsichtigt, Polizeieinsätze bei kirchlichen Veranstaltungen wie Prozessionen, grösseren Beerdigungen, Wallfahrten oder nicht gewinnorientierten kirchlichen Konzerten in Rechnung zu stellen. Solche Aufgaben werden vorwiegend von der Hilfspolizei erledigt, weil es hier nicht in erster Linie um sicherheits-, sondern um verkehrsrelevante Gesichtspunkte geht. Schon heute werden diese Polizeieinsätze nicht verrechnet.

In keiner Weise beabsichtigt diese Bestimmung des Polizei-Organisationsgesetzes, die Durchführung politischer, kultureller und sportlicher Veranstaltungen zu erschweren oder gar zu verhindern. Derartige Anlässe sind ein wichtiger Beitrag zur Lebensqualität und Standortattraktivität und verdienen es, auch weiterhin von der öffentlichen Hand gefördert zu werden. Ziel dieser Kostenregelung ist auch nicht, damit dem Kanton zusätzliche Einnahmen zu verschaffen, sondern im Gegenteil seine Kosten dort zu senken, wo dies möglich und, im Sinne der Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Veranstaltenden, sogar erstrebenswert ist. Mit entsprechenden Eigenleistungen der Veranstaltenden kann nämlich die Zahl der nötigen Hilfspolizisten durch Freiwillige gesenkt werden; auch die Erarbeitung des (Verkehrs-)Sicherheitsdispositives eines Anlasses muss nicht zwingend von der Polizei selber erarbeitet werden, es reicht, wenn sie es genehmigt, was den Aufwand der Polizei (und damit die verrechenbaren Kosten) senkt, genau so wie der erwähnte Einsatz von Freiwilligen. Erbringt also der Veranstalter solche Eigenleistungen, werden dadurch der Aufwand der Polizei und die damit verbundenen Kosten entsprechend gering ausfallen. Für Polizei-Einsätze, die sich nicht aus der Organisation und Durchführung des Anlasses selbst ergeben und sich auch nicht durch geeignete Vorkehrungen des Veranstalters beeinflussen lassen (etwa das Auftreten von Randalierern,

Schlägern, Hooligans), kann der Veranstalter nicht verantwortlich gemacht werden; diesbezügliche Kosten aus der Intervention der Polizei werden ihm nicht auferlegt. So sind beispielsweise Kosten für Polizeikontrollen von Fans bei ihrer Ankunft am Bahnhof und die Kosten für polizeiliche Interventionen gegen Randalierer für den Veranstalter kostenfrei. Auch keine Kosten erhoben werden für die Intervention der Polizei bei einer Schlägerei an einer Fasnachtsveranstaltung. Dies ist nicht neu. Schon heute wird etwa bei grossen Sportveranstaltungen entsprechend verfahren.

Buchstabe b: Wird die Polizei aufgrund mutwilliger Alarmierung beansprucht, dann soll diejenige Person, die diesen Alarm verursachte, dem Kanton die Kosten des Polizei-Einsatzes vergüten. Der Begriff "mutwillig" meint eine Alarmierung, die aus bösem Willen und völlig grundlos erfolgt. Wird die Polizei alarmiert, weiss sie nicht, ob es sich um einen Ernstfall handelt oder nicht, denn jeder Alarm löst einen Ernstfall-Einsatz aus. Solche mutwilligen Alarme und dadurch unnötige Polizei-Einsätze entziehen der Polizei unnötigerweise Arbeitsstunden, die sie besser zur Erfüllung ihrer Aufgaben sollte einsetzen können. Zudem werden Polizei-Infrastruktur und Polizeimaterial unnötig beansprucht. Dafür soll nicht die Allgemeinheit aufkommen müssen, sondern, wer solche unnötigen Aufwendungen zu verantworten hat. Beispiele mutwilliger Alarmierung sind etwa: Jemand meldet der Polizei mutwillig einen Überfall oder betätigt eine entsprechende Alarmtaste, obschon gar kein Überfall stattgefunden hat. Oder jemand meldet der Polizei eine Person als vermisst, worauf die Polizei eine Suchaktion einleitet. Obschon sich die vermisste Person dann wieder zu Hause einfindet, wird dies der Polizei nicht gemeldet, weshalb der Polizei-Einsatz weiterläuft. In einem solchen Fall wird die Polizei ihren Einsatz nach der Alarmierung nicht verrechnen, hingegen denjenigen von dem Zeitpunkt an, als die vermisste Person wieder auftauchte, der Polizei dies jedoch nicht mitgeteilt wurde und sie ihren Einsatz fortsetzte, obschon dies nicht mehr nötig war.

Buchstabe c: Wer eine private Sicherheitseinrichtung besitzt, hat diese sachgemäss zu unterhalten oder unterhalten zu lassen und vor allem auch dafür zu sorgen, dass sie richtig bedient wird. Löst sich mangels sachgemäsem Unterhalt oder wegen mangelhafter Bedienung ein (Fehl-)Alarm und rückt die Polizei aus, hat, wie bereits heute, die Besitzerin oder der Besitzer der bewilligungspflichtigen¹⁰³, aber auch einer nicht bewilligungspflichtigen Anlage den Polizeiaufwand zu bezahlen. Allerdings wer-

¹⁰³ Die Rechtsgrundlage, um private Sicherheitseinrichtungen künftig der Bewilligungspflicht zu unterstellen, wird in § 16 dieses Gesetzes geschaffen, die Rechtsgrundlage für den Kostenersatz nach polizeilichen Einsätzen infolge eines Fehlalarms in § 22 Abs. 2 des Polizei-Organisationsgesetzes.

den die Kosten gegenüber heute, wo der Polizei-Einsatz nach einem Fehlalarm mit Fr. 200.-- in Rechnung gestellt wird, höher sein, denn die Polizei wird künftig eine Stundenpauschale pro eingesetzte Person verlangen.

Das Polizei-Organisationsgesetz statuiert hier hinsichtlich der Rechnungsstellung für Polizei-Einsätze nach einem Fehlalarm eine Kausalhaftung. Das heisst, ein persönliches Verschulden oder ein technischer Defekt der Sicherheitseinrichtung ist nicht Voraussetzung dafür, dass die Polizei ihren Aufwand für den Einsatz in Rechnung stellen kann. Wer über eine Sicherheitseinrichtung verfügt, sei sie nun bewilligungspflichtig, sei sie nicht bewilligungspflichtig, wird für den Polizei-Einsatz nach einem Fehlalarm in jedem Fall und ungeachtet der Ursache des Fehlalarms kostenpflichtig. Diese Regelung mag auf den ersten Blick hart erscheinen. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Installation einer privaten Sicherheitseinrichtung freiwillig erfolgt, also nicht aufgrund einer staatlichen Verpflichtung hin. Wer eine solche Anlage hat, muss alles unternehmen, damit der Staat, nämlich die Polizei, nicht auf Kosten der Allgemeinheit zugunsten eines Einzelnen tätig werden muss, was für den Staat Kosten nach sich zieht. Das heisst, wer eine solche Anlage hat, muss sie regelmässig und fachgerecht unterhalten, muss aber auch dafür sorgen, dass sie richtig bedient wird. Es kann nicht sein, dass der Staat nach einem Fehlalarm zum Nachweis verpflichtet wird, weshalb sich im konkreten Fall der Alarm löste. Der zumeist kostspielige Polizei-Einsatz muss vielmehr ohne zeit- und arbeitsintensive Abklärungen in Rechnung gestellt werden können. Vor diesem Hintergrund ist deshalb die Kausalhaftung angezeigt.

Die Gesetzesregelung über den Kostenersatz bei Fehlalarmen macht bewusst keinen Unterschied, ob der Fehlalarm aus einer bewilligungspflichtigen oder aus einer nicht bewilligungspflichtigen und somit der Polizei auch nicht bekannten Sicherheitseinrichtung stammt. Der Fehlalarm aus nicht bewilligungspflichtigen so genannten "wilden" Sicherheitseinrichtungen wird denn auch nicht über das Alarmnet weitergeleitet, sondern zumeist von Personen, die den Alarm unmittelbar wahrnehmen. Für die Polizei macht es aber keinen Unterschied, ob der Fehlalarm aus einer bewilligungspflichtigen Anlage stammt oder aus einer nicht bewilligungspflichtigen "wilden", denn für sie löst jeder Alarm einen Ernstfall-Einsatz mit entsprechender Kostenfolge aus. Dies berücksichtigt die Formulierung in dieser Bestimmung.

Buchstabe d: Es sollen die Kosten für Polizei-Einsätze, worunter selbstverständlich auch die Entschädigung an die eingesetzte Hilfspolizei fällt, in Rechnung gestellt

werden können, wenn der polizeiliche Ordnungs-, Sicherheits- oder Verkehrsdienst für private Anlässe beansprucht wird. Gedacht wird hier etwa an eine Hochzeit mit vielen Gästen und Zuschauenden, wofür teilweise die Strasse gesperrt werden muss oder sie als zusätzlicher Parkraum benötigt wird, oder an einen privaten Anlass, zu dem eine Persönlichkeit eingeladen wurde, die des besonderen polizeilichen Schutzes bedarf.

Buchstabe e: Wie vorne erwähnt, soll die Polizei nach wie vor Ausnahmetransporte oder Ausnahmefahrzeuge begleiten. Dieser Bereich soll nicht an Private ausgelagert werden. Der Verbleib der Begleitung von Ausnahmetransporten oder -fahrzeugen bei der Polizei ist, wie ausgeführt, aus den verschiedensten Gründen angezeigt und entspricht letztlich auch den berechtigten Anliegen der Verkehrssicherheit. Soweit die Polizei solche Ausnahmetransporte oder -fahrzeuge begleitet, stellt sie ihre Dienste in Rechnung. Übrigens: Die Zuger Polizei wird die Zeit der Hin- und Rückfahrt nach wie vor nicht in Rechnung stellen, sondern nur die Zeit, die sie für die effektive Begleitung aufwendet. Der Grund dafür liegt darin, weil nicht jede Begleitung von Ausnahmetransporten oder -fahrzeugen von Zug aus erfolgt, sondern die Begleitung wird jeweils von jener Patrouille übernommen, die dem Standort des Ausnahmetransports oder -fahrzeugs gerade am nächsten ist.

Buchstabe f: Es kommt vor, dass jemand, gegen den eine fürsorgerische Freiheitsentziehung angeordnet wurde, von der Stelle weg in eine geeignete Anstalt transportiert werden muss. Ist die Polizei ohnehin vor Ort, übernimmt sie den Transport, vor allem auch, wenn die einzuweisende Person ihres Zustandes wegen festgehalten werden muss. In solchen Fällen stellt die Polizei ihre Dienste gemäss dem Gebührentarif für die Benützung des Rettungsdienstes¹⁰⁴ der transportierten Person in Rechnung.

Absatz 3: Es ist in der Regel nur unter erheblichem Aufwand möglich, die der Polizei effektiv entstandenen Kosten zu beziffern. Zum polizeilichen Aufwand zählen nämlich nicht nur die Personalkosten, sondern auch jene der beanspruchten Infrastruktur und des Materials. Um den Aufwand für die Zusammenstellung der entstandenen Kosten in Grenzen zu halten und die Kostenberechnungen möglichst einfach zu gestalten, ist von einer Stundenpauschale für jede von der Polizei eingesetzten Person¹⁰⁵ auszu-

¹⁰⁴ § 25 Ziff. 9 Polizei-Organisationsgesetz (neue Ziff. 38^{quater} des Verwaltungsgebührentarifs)

¹⁰⁵ worunter auch die Mitarbeitenden der Hilfspolizei fallen

gehen. Damit werden sowohl die Personal- wie auch die Infrastruktur- und Materialkosten abgegolten. Dieser Berechnungsmodus ist nicht neu. Auf einer ähnlichen Grundlage werden nämlich auch interkantonale Einsätze zu Gunsten des Bundes abgegolten: In diesen Fällen wird den Kantonen, die Polizeikräfte zur Verfügung stellen, die geleistete Arbeitszeit nach einem bestimmten Ansatz pro Person und Stunde vergütet¹⁰⁶. Angebrochene Stunden werden anteilmässig in Rechnung gestellt. Diese Regelung setzt voraus, dass die Polizei ihre kostenpflichtigen Leistungen zuverlässig und nachvollziehbar festhält, damit anschliessend Rechnung gestellt werden kann. Soweit der Kostenrahmen nicht durch Ergänzung des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974¹⁰⁷ festgelegt wird, wird der Regierungsrat eine Verordnung über die von der Zuger Polizei zu beziehenden Gebühren erlassen.

Zur voraussichtlichen Höhe der vom Regierungsrat festzulegenden Stundenpauschale ist folgendes zu bemerken: Der Regierungsrat sieht derzeit vor, von einer Stundenpauschale von Fr. 120.--¹⁰⁸ pro eingesetzte Person auszugehen. Dies ist angezeigt und entspricht auch dem Stundenansatz, wie ihn etwa der Verwaltungsgebührentarif¹⁰⁹ in Ziff. 106 in der Fassung vom 17. Mai 2005¹¹⁰ vorsieht. Doch auch auf Verordnungsebene ist dieser Ansatz der Stundenpauschale nicht unbekannt, etwa in der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr¹¹¹, wo der Stundenansatz des Verkehrsexperten bei Führerprüfungen Fr. 120.-- und bei Fahrzeugprüfungen sogar Fr. 144.-- beträgt¹¹².

Absatz 4: Weil die Polizei ihre im Einzelfall erbrachten Aufwendungen am besten kennt, ist es angezeigt, sie nicht nur über den Kostenersatz entscheiden¹¹³ zu lassen, sondern sie gleichzeitig auch mit dem Bezug des in Rechnung gestellten Betrags zu beauftragen.

¹⁰⁶ Art. 4a der Verordnung über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 1. Dezember 1999 (BWIS-Abgeltungsverordnung; SR 120.6)

¹⁰⁷ Verwaltungsgebührentarif (BGS 641.1)

¹⁰⁸ bzw. Fr. 150.-- für Nacht- und Sonntags-/Feiertageinsätze

¹⁰⁹ Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif, BGS 641.1)

¹¹⁰ GS 28, 343

¹¹¹ vom 13. Dezember 2005 (BGS 751.221)

¹¹² Ziff. I Bst. B 6.1

¹¹³ Rechnung mit Rechtsmittelbelehrung

Zu der in der Vernehmlassung gestellten Frage, ob Kostenerlassgesuche möglich seien, verweisen wir auf die entsprechenden Regelungen im Finanzhaushaltgesetz¹¹⁴ und im Verwaltungsgebührentarif¹¹⁵.

Bemerkung: Nicht selten muss bei Veranstaltungen zum vornherein mit Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechnet werden, beispielsweise bei einer Sportveranstaltung (Hooligans). Dies zwingt die Polizei zu entsprechenden Einsatzdispositiven und zur Bereitstellung erheblicher personeller und materieller Mittel. In solchen Fällen stellt sich angesichts des polizeilichen Aufwands natürlich die Frage, ob es richtig ist, diesen Aufwand aus Steuermitteln zu begleichen, oder ob es nicht gerade solche Fälle sind, bei denen die Polizeikosten den Veranstaltenden sollten überwältigt werden können. Bei dieser Frage ist jedoch folgendes in Betracht zu ziehen: Wer eine Veranstaltung durchführt, die dann letztlich Anlass zu einem präventiven oder repressiven Polizeieinsatz gibt, unterliegt solange keiner Haftung für die Interventionskosten¹¹⁶ der Polizei, als sich die Veranstaltenden nicht nur rechtmässig verhalten, sondern auch alle nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung notwendigen Vorkehrungen treffen, um die Veranstaltung ordnungsgemäss durchzuführen. Dazu gehört insbesondere auch das Einhalten der von der Polizei auferlegten Verpflichtungen gemäss § 17 des Polizei-Organisationsgesetzes, aber auch organisatorische Vorkehrungen, etwa der Beizug privater Schutz- und Sicherheitsdienste. Diese haben jedoch keine hoheitlichen polizeilichen Befugnisse und dürfen keine polizeilichen Massnahmen ergreifen oder Zwang gegen Störer ausüben¹¹⁷. Deshalb gelangt in solchen Fällen die Polizei zum Einsatz. Sie hat gegen jene vorzugehen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören. Dies sind jedoch nicht die Organisatoren eines an sich rechtmässigen Anlasses. Als solche sind sie bloss mittelbare Verursacher eines polizeiwidrigen Zustandes. Werden Massnahmen zur Vermeidung oder Behebung eines solchen polizeiwidrigen Zustandes ergriffen, sind die Kosten von denjenigen zu tragen, die sie verursacht haben. Diese zu eruieren und bei ihnen die Kosten geltend zu machen, ist jedoch, wie die Praxis zeigt, praktisch ausgeschlossen oder dann nur unter

¹¹⁴ BGS 611.1

¹¹⁵ BGS 641.1 (Ziff. 113)

¹¹⁶ Gemeint sind hier natürlich nicht die Kosten im Sinne von § 22 Abs. 2 Bst. a des Polizei-Organisationsgesetzes für Polizei-Aufwendungen, die allenfalls anfallen (z.B. Aufwendungen für den polizeilichen Ordnungs-, Sicherheits- oder Verkehrsdienst bei einem Sportanlass), ob der Anlass nun gestört wird oder nicht. Gemeint sind hier vielmehr die Kosten für den zusätzlichen Polizeiaufwand, weil die Veranstaltung gestört wird.

¹¹⁷ § 3 Polizeigesetz

Inkaufnahme eines unverhältnismässigen und kaum zu rechtfertigenden Aufwandes möglich.

Eine Rechnungsstellung für einen allfälligen Polizeieinsatz kann selbstverständlich im Rahmen des ordentlichen Beschwerdeverfahrens von der Rechtsmittelinstanz überprüft werden. Dabei wird auch entschieden, ob die Vorkehrungen der Veranstalter zur Verhinderung eines Polizei-Einsatzes nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung ausreichend waren oder nicht.

Wird eine politisch motivierte Kundgebung durchgeführt, gelangt § 22 Abs. 2 Bst. a des Polizei-Organisationsgesetzes nicht zur Anwendung, denn es handelt sich dabei nicht um einen Anlass, der über Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert oder bei dem ein Teilnahme- oder ein Einsatzgeld oder ein Eintritt verlangt wird oder üblicherweise verlangt werden kann.

Bemerkung zur Rechtspflege

Polizeiliches Handeln muss sich, wie jede andere Verwaltungstätigkeit auch, auf Verfassung und Gesetz stützen. Die Anwendung des Rechts auf einen bestimmten Sachverhalt gegenüber einer bestimmten Person erfolgt in einer Verfügung. Für die Verwaltung ist sie das wichtigste Instrument zur Rechtsdurchsetzung. Eine Verfügung wird in einem vorgegebenen Verfahren erlassen, das den Betroffenen bestimmte Mitwirkungsrechte garantiert, etwa die Mitwirkung im Beweisverfahren¹¹⁸, der Anspruch auf rechtliches Gehör¹¹⁹, das Recht auf Akteneinsicht¹²⁰ und das Recht auf einen schriftlichen und begründeten Entscheid¹²¹.

Auch die Polizei erlässt Verfügungen. So erteilt sie beispielsweise Bewilligungen im Waffen-¹²² oder Sprengstoffrecht¹²³. Um solche Verfügungen geht es hier nicht. Im Polizei-Organisationsgesetz geht es vorab um Verfügungen der Sicherheitsdirektion,

¹¹⁸ § 14 Verwaltungsrechtspflegegesetz

¹¹⁹ § 15 Verwaltungsrechtspflegegesetz

¹²⁰ § 16 Verwaltungsrechtspflegegesetz

¹²¹ §§ 19 f. Verwaltungsrechtspflegegesetz

¹²² § 2 der Verordnung zur Bundesgesetzgebung über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 15. Dezember 1989 (BGS 514.1)

¹²³ Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe vom 22. Dezember 1981 (BGS 942.51)

teilweise auch um solche des Kommandanten, die entweder Personalbelange betreffen, etwa im Zusammenhang mit der Zuweisung eines bestimmten Arbeitsortes¹²⁴ oder der Bewilligung oder Ablehnung einer Ausnahme von der Wohnsitzpflicht¹²⁵. Schliesslich werden Verfügungen auch erlassen im Zusammenhang mit privaten Sicherheitseinrichtungen¹²⁶, bei der Beurteilung von Gesuchen um Erteilung einer Veranstaltungsbewilligung¹²⁷ und wenn es um die Frage des Kostenersatzes für Polizei-Einsätze¹²⁸ geht. Alle diese Verfügungen sind nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes anfechtbar. Einen ausdrücklichen Hinweis darauf braucht es im Polizei-Organisationsgesetz nicht.

Bemerkungen vor dem Abschnitt "Übergangs- und Schlussbestimmungen"

Man mag im Polizei-Organisationsrecht Bestimmungen zu folgenden Themen vermissen:

Dienstbeschwerde: Alle kantonalen Angestellten können sich bei Verletzung in den persönlichen Verhältnissen zunächst an ihre Vorgesetzten wenden. Lässt sich die Angelegenheit auf diesem Weg nicht klären, besteht die Möglichkeit, an die Vorsteherin oder den Vorsteher der zuständigen Direktion zu gelangen. Diese so genannte Dienstbeschwerde ist in unserem Personalrecht nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus dem Verhältnis Arbeitgeber/Arbeitnehmer und Vorgesetzter/Untergebener. Unter diesem Gesichtspunkt braucht es im Personalrecht keine eigene Normierung der Dienstbeschwerde. Und im Polizei-Organisationsgesetz?

Die Mitarbeitenden der Polizei arbeiten in einem hierarchischen stark strukturierten Umfeld, das sich wesentlich von jenem der übrigen Verwaltung unterscheidet. Man könnte deshalb meinen, für die Polizei sei die Dienstbeschwerde eigens zu regeln, wie dies heute in § 61 des Dienstreglements geschieht. Davon sehen wir jedoch ab, denn es besteht keine Notwendigkeit, für die Polizei eine ausdrückliche Regelung für die Dienstbeschwerde zu schaffen. Die Art und Weise, wie innerhalb eines Amtes oder einer Abteilung mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umgegangen, wie

¹²⁴ § 10 Polizei-Organisationsgesetz

¹²⁵ § 12 Polizei-Organisationsgesetz

¹²⁶ § 16 Polizei-Organisationsgesetz

¹²⁷ § 17 Polizei-Organisationsgesetz

¹²⁸ § 22 Polizei-Organisationsgesetz

kommuniziert und letztlich auch wie gearbeitet wird, ist eine Führungsfrage und hängt von jedem Vorgesetzten, aber auch von den Mitarbeitenden ab. Eine gesetzliche Regelung vermag dies nicht zu ersetzen.

Psychologische Betreuung: Der Polizeiberuf bringt überdurchschnittlich viele belastende Momente mit sich, die unter Umständen eine psychologische Betreuung der Mitarbeitenden nötig machen können. Mitarbeitende werden ständig, sei es im Einsatz (etwa Unfallstelle), sei es am Arbeitsplatz (etwa Pornographie, Gewaltdarstellung) mit schwer verdaubaren Situationen und Bildern konfrontiert. Zudem sind häufig sie es, die Todesnachrichten und andere Schreckensmeldungen überbringen müssen. Der psychische Verarbeitungsprozess schlimmer Erlebnisse erfolgt nicht in jedem Fall ohne weiteres und ohne Hilfe Dritter. Wer tragische Erlebnisse auf die Dauer nicht verarbeiten kann, muss eine entsprechende Fach-Behandlung in Anspruch nehmen können. Allerdings sehen sich auch andere Stellen, und zwar sowohl in der Justiz wie auch in der Verwaltung, nicht selten mit belastenden Situationen konfrontiert. Auch hier können sich somit psychische Verarbeitungsschwierigkeiten ergeben mit der Gefahr einer dauernden psychischen Schädigung. Da es sich dabei um Belastungen handelt, die eine Folge der Tätigkeit der Mitarbeitenden für den Kanton sind, ergibt sich aus dessen Fürsorgepflicht, seinen Angestellten im Einzelfall und wenn nötig eine psychologische Unterstützung zu gewähren. Einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf es dafür jedoch nicht¹²⁹. Dieses Recht auf psychologische Betreuung dürfte im Übrigen letztlich kostenneutral sein. Burn-Out und psychische Verarbeitungsschwierigkeiten können nämlich zu Arbeitsunfähigkeit führen, was den Arbeitgeber finanziell belastet.

Übernahme der Kosten für im Dienst erlittene finanzielle Schäden: Durch die berufsbedingt exponierte Stellung besteht für die Mitarbeitenden der Zuger Polizei ein erhöhtes Risiko, durch bestimmte Angriffe während des Dienstes finanziell zu Schaden zu kommen (zerbrochene Brillengläser, beschädigte Zivilkleidung etc.). Auch hier obliegt es grundsätzlich dem Arbeitgeber, im Rahmen seiner Fürsorgepflicht dem Mitarbeiter den entstandenen Schaden zu vergüten. Dabei entscheidet der Kommandant unter Berücksichtigung der konkreten Umstände im Einzelfall, ob und inwieweit eine entsprechende Entschädigung geleistet wird. Wird eine Entschädigung geleistet, so hat der Mitarbeiter seine Ansprüche gegenüber dem Schädiger dem Kanton abzutreten, soweit der Kanton ihn dafür schadlos gehalten hat.

¹²⁹ Die Fürsorgepflicht ergibt sich bereits aus § 4 der Personalverordnung vom 12. Dezember 1994 (BGS 154.211) in Verbindung mit Art. 328 OR

Studienurlaub: Der Regierungsrat hat am 17. Mai 2005 das Reglement über die Weiter- und Zusatzbildung sowie den Studienurlaub des Staatspersonals¹³⁰ verabschiedet. Laut § 5 dieses Reglements kann ein ganz oder teilweise bezahlter Studienurlaub gewährt werden den "Amts- und Abteilungsleiterinnen und -leitern sowie Mitarbeitenden der Verwaltung mit Hochschulabschluss, Fachhochschulabschluss und höherem Fachschulabschluss sowie dem Lehrpersonal aller kantonalen Schulen". Die Möglichkeit eines ganz oder teilweise bezahlten Studienurlaubs fällt somit für den grössten Teil der Mitarbeitenden der Polizei ausser Betracht. Seitens der Polizei und auch wieder in der Vernehmlassung wurde die Frage zur Diskussion gestellt, den Polizei-Mitarbeitenden ebenfalls einen Studienurlaub zu ermöglichen. Begründet wurde sie mit dem Hinweis, viele Mitarbeitende der Polizei arbeiteten während ihrer ganzen beruflichen Laufbahn am gleichen Ort und im gleichen Berufsumfeld, weshalb eine Öffnung nach aussen wichtig sei, dies vor allem auch deshalb, um die Gefahr eines Burn-Out zu verringern. Der Regierungsrat verkennt das Anliegen der Polizei nicht. Allerdings wäre es gegenüber jenem Staatspersonal, das die Voraussetzungen ebenfalls nicht erfüllt, um je einmal einen ganz oder teilweise bezahlten Studienurlaub zu beziehen, nicht vertretbar, das Reglement über das Polizei-Organisationsgesetz abzuändern und für alle Mitarbeitenden der Polizei einen ganz oder teilweise bezahlten Studienurlaub einzuführen.

8. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Bemerkungen zum Ausführungsrecht

Der Vollzug der gesetzlichen Vorschriften erfolgt gemäss verfassungsrechtlicher Kompetenzaufteilung¹³¹ durch den Regierungsrat. Es erübrigt sich deshalb, dies im Polizei-Organisationsgesetz mit einer eigenen Bestimmung zu wiederholen.

Auch wenn es unser Bestreben war, die Bestimmungen des Polizei-Organisationsgesetzes so zu formulieren, dass sich Ausführungsrecht auf Verordnungsstufe möglichst erübrigt, wird der Regierungsrat insbesondere zu folgenden Bestimmungen des Polizei-Organisationsgesetzes Ausführungsrecht zu erlassen haben:

¹³⁰ BGS 154.215

¹³¹ § 47 Kantonsverfassung

a. Paragraph 15 Abs. 1, 5 und 6 des Polizei-Organisationsgesetzes erfordern Ausführungsrecht. Es wird insbesondere zu regeln sein, wer in dringlichen Fällen Nicht-Konkordatskantone um Abordnung von Polizeikräften für Einsätze im Kanton Zug ersuchen darf.

Soweit nicht Bundes- oder Konkordatsrecht zur Anwendung gelangen, wird der Regierungsrat entscheiden, nach welchen Kriterien der Ersatz der Kosten erfolgt. Der Handlungsspielraum der Regierung ist hier allerdings beschränkt. Einsätze innerhalb des Zentralschweizer Polizeikonkordats werden mit Fr. 200.-- pro Arbeitstag und eingesetzte Person vergütet. Für polizeiliche Hilfeleistungen ausserhalb des Zentralschweizer Polizeikonkordats gelangt bei IKAPOL-Einsätzen zugunsten des Bundes die BWIS-Abgeltungsverordnung¹³² und bei IKAPOL-Einsätzen zugunsten anderer Kantone die Verwaltungsvereinbarung über die Kosten interkantonaler Polizeieinsätze¹³³ zur Anwendung. Beide Erlasse sehen eine Entschädigung von Fr. 400.-- für jede eingesetzte Person pro acht Stunden Arbeitszeit vor. Die Vereinbarung ist derzeit für 21 Kantone verbindlich. Lediglich für die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Bern, Jura und Wallis müsste entschieden werden, ob die vollen Kosten zu entschädigen wären oder ob der Polizeieinsatz mit einer Pauschale abgegolten werden könnte.

b. Um die Gefahr von Falsch-/Fehlalarmen so gering als möglich zu halten und um gleichzeitig allfällige Polizei-Einsätze im Falle der Alarmierung zu erleichtern¹³⁴, sieht das Polizei-Organisationsgesetz die Bewilligungspflicht für private Sicherheitseinrichtungen mit direkter oder indirekter Alarmierung der Polizei vor¹³⁵. Im Ausführungsrecht zum Polizeirecht wird der Regierungsrat die Einzelheiten der Bewilligungserteilung und des Bewilligungsverfahrens regeln.

c. Der Regierungsrat wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Polizeirechts eine Verordnung über die von der Zuger Polizei zu beziehenden Gebühren zu erlassen haben. Darin werden die Stundenpauschalen zu bestimmen sein, die zur Anwendung gelangen, wenn die Polizei ihre Leistungen insbesondere bei Anlässen, bei mutwilliger Alarmierung oder bei Alarmen, die infolge nicht sachgemäsem Unterhalt oder mangelhafter Bedienungsanleitung ausgelöst wurden, für ihre Leistungen bei privaten Anlässen sowie für die Begleitung von Ausnahmetransporten oder -fahrzeugen in Rechnung stellt. "Stundenpauschale" heisst, der Regierungsrat legt

¹³² SR 120.6

¹³³ SR 133.9

¹³⁴ jeder Alarm löst nämlich einen Ernstfall-Einsatz der Polizei aus

¹³⁵ § 16

den Betrag fest, der pro Stunde und pro eingesetzte Person in Rechnung gestellt wird. Vorgesehen ist derzeit eine Stundenpauschale von Fr. 120.-- bzw. Fr. 150.-- für Nacht- und Sonntags-/Feiertageinsätze. Mit dieser Pauschale werden sowohl die Personal- wie auch die Infrastruktur- und Materialkosten abgegolten, welche die Polizei für den verrechenbaren Einsatz aufzubringen hatte.

Wenn sich der Ersatz der Kosten für Polizeileistungen gemäss der Stundenpauschale pro eingesetzte Person berechnet, ist noch kurz zu erwähnen, was das Polizei-Organisationsgesetz unter dem Begriff "Person" versteht. Darunter fallen nicht nur die Mitarbeitenden der Polizei, sondern alle, die bei einem ersatzpflichtigen Anlass für die Polizei tätig werden, also insbesondere auch etwa die Auszubildenden, Hilfspolizistinnen und -polizisten sowie die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes.

d. Auch wird das Reglement über die Beförderung der Angehörigen der Zuger Polizei vom 25. Oktober 1983¹³⁶ anzupassen sein.

e. Im Zusammenhang mit der Anpassung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (EG ANAG) werden verschiedene Verordnungen redaktionell anzupassen sein, indem der Begriff "Amt für Ausländerfragen" durch "Amt für Migration" ersetzt wird. Wir verweisen dazu auch auf § 25 Ziff. 1 des Polizei-Organisationsgesetzes.

f. Es bestehen zwei Vereinbarungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren¹³⁷, welche die zwangsweise Rückführung weg-gewiesener ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg zum Gegenstand haben. Die in diesen beiden Vereinbarungen geregelte Materie wird zum Teil Aufnahme im neuen Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) finden. Dieser Erlass hat jedoch das parlamentarische Verfahren noch nicht durchlaufen. Bis zu dessen Inkraftsetzung sehen wir vor, die beiden Vereinbarungen in ihrer heutigen Form in eine neu zu schaffende Vollziehungsverordnung zum EG ANAG zu überführen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Erläuterungen zu § 25 Ziff. 1 des Polizei-Organisationsgesetzes.

¹³⁶ BGS 512.4

¹³⁷ KKJPD

g. Das Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen vom 20. Juni 2003¹³⁸ regelt die Erfassung und Aufbewahrung von DNA-Profilen wesentlich detaillierter als die Verordnung, auf deren Grundlage der Bund vorher während vier-einhalb Jahren probeweise ein DNA-Informationssystem für Straftäter betrieben hatte. Der Regierungsrat wird nun Ausführungsrecht zu erlassen haben, das unter anderem den Umgang mit den erhobenen DNA-Profilen im Strafverfahren regelt.

h. Die erkennungsdienstlichen Mittel sind in § 22 des Polizeigesetzes aufgelistet. Auch ist die Kompetenz zur erkennungsdienstlichen Behandlung einschliesslich der Entnahme von DNA-Proben geregelt, nämlich in § 12 Abs. 1^{bis} der Strafprozessordnung in der Fassung gemäss den Schlussbestimmungen des Polizeigesetzes. Diese beiden Eckwerte wird der Regierungsrat zu konkretisieren haben. Er wird etwa den Personenkreis, der erkennungsdienstlich erfasst werden kann, näher umschreiben¹³⁹ oder die Weitergabe und Vernichtung von erkennungsdienstlichen Unterlagen regeln.

i. Wenn der Bussenertrag des Verkehrskontrolldienstes bzw. der Sicherheitsassistenten aus der Ahndung von Verkehrsregelverletzungen im ruhenden Verkehr auf bewirtschafteten¹⁴⁰ öffentlichen und privaten Parkplätzen in die jeweiligen Gemeindekassen fliessen sollen, bedingt dies die Anpassung des Regierungsratsbeschlusses über den Vollzug des Bundesgesetzes über Ordnungsbussen im Strassenverkehr vom 21. August 1973¹⁴¹.

j. Polizeiintern regelt der Kommandant den Dienstbetrieb mit Dienstbefehlen. Rechtlich handelt es sich um organisatorische Weisungen und Anordnungen an die Führungskräfte und Mitarbeitenden der Zuger Polizei. Sie zielen nicht darauf ab, Rechte und Pflichten von ausserhalb der Polizei stehenden Einzelpersonen festzulegen und haben deshalb auch keine Aussenwirkung auf Bürgerinnen und Bürger. Deshalb werden sie nicht in die Gesetzessammlung aufgenommen. Solche internen organisatorischen und dienstlichen Anweisungen dürfen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung erlassen werden.

¹³⁸ DNA-Profil-Gesetz (SR 363)

¹³⁹ etwa Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden zur Ausscheidung von Spuren am Tatort

¹⁴⁰ im Sinne von Parkplätzen mit Parkuhren

¹⁴¹ BGS 321.5

Gegenstand eines Dienstbefehls wird etwa das Verfahren bei Reklamationen Dritter gegen Mitarbeitende der Zuger Polizei sein. Es geht dabei um die Beanstandung der Dienstausbübung von Mitarbeitenden der Zuger Polizei, also um die Mitteilung von Vorfällen im Rahmen der Dienstausbübung. Bloss Reklamationen unterscheiden sich klar von einer Aufsichtsbeschwerde¹⁴². Eine Reklamation ist etwa, wenn jemand etwas gegen eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der Polizei vorbringt, das, würde das Mitgeteilte so zutreffen, noch immer nicht aufsichtsrechtlich relevant wäre. Aufsichtsrechtlich relevant wäre ein Fall hingegen dann, wenn behauptet wird, Mitarbeitende der Polizei hätten klares materielles Recht oder wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet. Die anzeigende Person muss also eigentliche Missstände geltend machen, die ein Rechtsstaat nicht tolerieren kann und die mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gerügt bzw. angefochten werden können. Bei den hier als Reklamation bezeichneten Vorbringen handelt es sich jedoch nicht um Sachverhalte, die hätte die Sicherheitsdirektion oder der Regierungsrat in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörden über die Zuger Polizei davon gewusst, von Amtes wegen hätte eingreifen müssen.

Bereits heute besteht die Praxis, wonach die Polizei Reklamationen von Bürgerinnen und Bürgern selbst beantwortet. Vielfach können solche Angelegenheiten mit einem Gespräch im Beisein des zuständigen Abteilungschefs oder des Kommandanten geklärt werden. Die Möglichkeit zur Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde wird dadurch aber nicht eingeschränkt. Sollten sich Reklamationen gegen Mitarbeitende der Zuger Polizei als begründet erweisen, wird entsprechend den Bestimmungen des Personalrechts zu entscheiden sein, ob gegen die Betreffenden gegebenenfalls personalrechtliche Massnahmen ins Auge zu fassen sind.

§ 23 Übergangsbestimmung

Die in dieser Bestimmung vorgesehene Übergangsfrist ist angemessen und erlaubt es der Polizei, die Bewilligungen entsprechend den Vorgaben dieses Gesetzes auszufertigen, sofern ihr dafür befristet bis Ende 2010 zusätzlich 0,2 Personalstellen bewilligt werden.

¹⁴² § 52 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976, BGS 162.1

§ 24 Aufhebung bisherigen Rechts

a. Dass das Kantonspolizeigesetz kaum materielles Polizeirecht enthält, wurde in unserem Bericht zum Polizeigesetz dargelegt. Einzig aus § 1 lassen sich Ziele (z.B. Schutz von Personen und Eigentum), eigentliche Polizeiaufgaben (z.B. Überwachung der Gesetze) und Funktionszuweisungen (z.B. Kriminalpolizei, Verwaltungspolizei) ableiten. Soweit es um polizeiliche Befugnisse oder um polizeilichen Zwang geht, stützt sich heute die Polizeiarbeit auf die polizeiliche Generalklausel ab. Diese soll künftig aber nur noch in Ausnahmefällen herangezogen werden müssen, denn das Polizeigesetz enthält das materielle Polizeirecht. Weil § 1 des Kantonspolizeigesetzes auch materielles Polizeirecht enthält, wird diese Bestimmung mit dem Polizeigesetz und nicht mit dem Polizei-Organisationsgesetz aufgehoben.

b. Die Organisationsbestimmungen des geltenden Kantonspolizeigesetzes finden, soweit sich eine Regelung überhaupt aufdrängt, im vorliegenden Polizei-Organisationsgesetz Berücksichtigung. Sie können deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

§ 25 Änderung bisherigen Rechts

1. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 28. November 1996 (EG ANAG)¹⁴³

a. Ingress

Das EG ANAG aus dem Jahre 1996 stützt sich im Ingress auf Art. 69^{ter} der alten Bundesverfassung, die damals noch in Kraft war. Dieser Bestimmung entspricht heute Art. 121 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999¹⁴⁴. Diese Änderung ist in der Fussnote 2 zu vermerken.

b. § 1

Marginalie: Amt für Migration

Seit 1. Januar 2005 sind sämtliche ausländer- und asylrechtlichen Belange des Bundes unter dem gleichen Dach vereinigt. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) wurden zum neuen Bundesamt für Migration (BFM) zusammengelegt.

¹⁴³ GS 25, 501 (BGS 122.5)

¹⁴⁴ BV (SR 101)

Mit der Einführung des EG ANAG im Jahre 1996 änderte der Kanton Zug die Amtsbezeichnung "Fremdenpolizei" in "Amt für Ausländerfragen" ab, dies einerseits in Anlehnung an das damalige "Bundesamt für Ausländerfragen" und andererseits aufgrund der fehlenden direkten polizeilichen Aufgaben der Ausländerbehörden. Zwischenzeitlich vollzogen verschiedene kantonale Fremdenpolizeibehörden einen weiteren Namenswechsel und treten heute als "Migrationsamt" auf. In Berichten des Bundes wird denn auch bereits von kantonalen Migrationsämtern gesprochen. Auch die Vereinigung der Kantonalen Fremdenpolizeichefs (VKF) heisst seit 2004 "Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)". Es ist deshalb angezeigt, auch im Kanton Zug den Namenswechsel zu vollziehen und den heute zeitgemässen Namen "Amt für Migration" (AMI) anstelle von "Amt für Ausländerfragen" (KAFA) einzuführen.

Abs. 1

Redaktionelle Änderung (Ersatz des Wortes "Ausländerfragen" durch "Migration").

Abs. 3

Redaktionelle Änderung (Ersatz des Wortes "Kantonspolizei" durch "Polizei").

c. § 1^{bis}

Marginalie: *Polizei*

Abs. 1 (neu)

Laut dem heutigen § 1 Abs. 3 EG ANAG erteilt das Amt für Ausländerfragen der Polizei die zum Vollzug erforderlichen Aufträge. Die Kompetenz der Polizei zur Erfüllung dieser Aufgaben im Bereich des Ausländerrechts stützte sich bis anhin auf die polizeiliche Generalklausel. Diese genügt jedoch gemäss Art. 36 der Bundesverfassung nur in Fällen „ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr“, nicht jedoch dann, wenn eine typische und vor allem zum Voraus erkennbare Gefahr nicht normiert wurde. Aus diesem Grund wird nun über das Polizei-Organisationsgesetz das EG ANAG entsprechend ergänzt. Absatz 1 von § 1^{bis} ist Folge des im Polizeigesetz festgeschriebenen Grundsatzes, wonach das Gewaltmonopol im Sinne hoheitlicher Polizeibefugnisse und

damit die Ausübung polizeilichen Zwangs ausschliesslich der Polizei vorbehalten sind¹⁴⁵.

¹⁴⁵ § 3 Polizeigesetz

Abs. 2 (neu)

Absatz 2 erwähnt die Unterstützung der Polizei zu Gunsten des Amtes für Migration. Diese Unterstützung wiederum ist Konsequenz des in Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer¹⁴⁶ geltenden Grundsatzes, wonach die kantonale Fremdenpolizeibehörde grundsätzlich "für alle fremdenpolizeilichen Obliegenheiten" zuständig ist. Die Polizei hat das Amt für Migration nicht nur im Sinne von § 6 Abs. 4 EG ANAG zu informieren, wenn sich ausländische Staatsangehörige Straftaten im Sinne des Strafgesetzbuchs oder anderer Erlasse schuldig gemacht haben, sondern hat es bei offenen Fragen beispielsweise durch Sachverhaltsabklärung auch zu unterstützen.

Abs. 3 (neu)

Gemäss Art. 14 ANAG kann die zuständige Behörde einen Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen in einen von ihr (Behörde) bezeichneten Staat ausschaffen. Laut Art. 46 des Asylgesetzes¹⁴⁷ sind die Kantone zum Vollzug von Wegweisungsverfügungen verpflichtet. Gestützt auf diese Rechtsgrundlagen erliess die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren¹⁴⁸ am 11. April 2002 Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg. Im Sinne der Optimierung dieser Vorschriften schloss die KKJPD mit dem EJPD am 10. April 2003 zusätzlich die Vereinbarung über die Durchführung von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg (Aufgebotsvereinbarung) ab. Beim Vollzug dieser beiden Vereinbarungen sieht sich die Polizei teilweise gezwungen, gegenüber ausländischen Staatsangehörigen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in unserem Land weilen und zurückgeführt werden müssen, Zwang anzuwenden. Derzeit sind diese beiden Vereinbarungen mangels Vollzugsrechts im Bereich unseres Ausländerrechts Bestandteil des Dienstreglements für die Zuger Polizei¹⁴⁹. Dies ist indes nicht ganz systemgerecht, liess sich jedoch vertreten, weil das EG ANAG keine Vollziehungsverordnung kennt. Diese Systemwidrigkeit soll nun aber korrigiert werden; wir sehen vor, diese beiden Vereinbarungen in eine neu zu schaffende Vollziehungsverordnung zum EG ANAG zu überführen.

¹⁴⁶ vom 26. März 1931 (ANAG; SR 142.20)

¹⁴⁷ vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)

¹⁴⁸ KKJPD

¹⁴⁹ GS 27, 795 (BGS 512.32) und GS 27, 675 (BGS 512.33)

Der Schweizerische Bundesrat hat am 18. Januar 2006 die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) verabschiedet. Das Gesetz soll für die Organe des Bundes und die kantonalen Vollzugsorgane, soweit sie im Bereich des Ausländer- und Asylrechts oder im Auftrag des Bundes tätig sind, eine formellgesetzliche Grundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen schaffen. Der Entwurf hat nun das parlamentarische Verfahren zu durchlaufen. Es ist kaum anzunehmen, dass das Zwangsanwendungsgesetz bis zum Inkrafttreten des Polizei-Organisationsgesetzes Anfang 2007 in Kraft getreten ist. Da es zurzeit noch ungewiss ist, wie weit die obgenannten Richtlinien sowie die Aufgebotsvereinbarung ins neue Bundesgesetz einfliessen, wird dem Regierungsrat mit der vorgesehenen Kann-Formulierung in § 1^{bis} Abs. 3 EG ANAG die Möglichkeit gegeben, diese beiden Erlasse in ihrer heutigen Form in eine neu zu schaffende Vollziehungsverordnung zum EG ANAG zu überführen.

d. § 3

In § 3 ist ein von jeher bestehendes redaktionelles Versehen zu korrigieren (Ersetzen von "Amt Wirtschaft..." durch "Amt für Wirtschaft...").

e. § 5 Abs. 1 und 2

Redaktionelle Änderung (Ersatz des Wortes „Ausländerfragen“ durch „Migration“).

f. § 6

Abs. 1

Redaktionelle Änderung (Ersatz des Wortes „Ausländerfragen“ durch „Migration“).

Abs. 1^{bis} (neu)

Gemäss der geltenden Regelung von § 5 Abs. 1 haben die Gemeinden der Ausländerbehörde umgehend alle Tatsachen der Einwohnerkontrolle und des Zivilstandsamtes mitzuteilen, die ausländische Staatsangehörige betreffen.

Gestützt auf diese Bestimmung bedienen die Zivilstandsämter jeweils die kantonale Ausländerbehörde unter anderem mit den von den Gerichten erlassenen Scheidungsurteilen. Dieses Vorgehen führt in der Praxis zu erheblichen

Verzögerungen und zu ungerechtfertigten Verlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen. Auf Ersuchen des Amts für Ausländerfragen (KAFA) ermächtigten deshalb die Zivilstandsämter das Kantonsgericht, die Scheidungsurteile direkt dem KAFA zuzustellen. Mit der Einführung von § 6 Abs. 1^{bis} wird das Gericht ermächtigt, Scheidungsurteile direkt der kantonalen Ausländerbehörde zustellen zu können.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre mit dem geltenden EG ANAG zeigt zudem, dass die kantonale Ausländerbehörde für die korrekte Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Zustellung zusätzlicher Urteile angewiesen ist. Ausländische Ehegatten, die im Rahmen des Familiennachzugs in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sind verpflichtet, mit ihrem Ehepartner zusammenzuleben¹⁵⁰. Diese Auflage gilt sowohl für Ehen mit Ausländern, welche in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung haben, als auch für Ehen mit Ausländern, die nur über eine Jahresaufenthaltsbewilligung verfügen. Den ausländischen Partnern von Schweizer Ehegatten ist es gemäss der geltenden Regelung und Praxis des Bundesgerichts in begründeten Fällen gestattet, einen eigenen Wohnsitz zu haben. Auf Grund der zahlreichen Scheinehen ist jedoch vorgesehen, im neuen Ausländergesetz¹⁵¹ die grundsätzliche Pflicht des Zusammenlebens für alle Ehen mit ausländischen Partnern zu verankern. Nur bei Vorliegen wichtiger Gründe wäre es künftig dem ausländischen Partner eines Schweizer Ehegatten gestattet, einen getrennten Wohnsitz zu begründen.

Aktuell kann es sein, dass die Ausländerbehörde erst nach Jahren zufällig erfährt, dass das ausländische Ehepaar schon lange getrennt lebt und die Voraussetzungen für die Aufenthaltsbewilligung nicht (mehr) gegeben sind. Mit § 6 Abs. 1^{bis} besteht neu die Pflicht der Gerichte, der kantonalen Ausländerbehörde nicht nur Scheidungsurteile, sondern auch Trennungsurteile und im Rahmen von Eheschutzmassnahmen¹⁵² gefällte Entscheide betreffend Aufhebung des gemeinsamen Haushaltes mitzuteilen, wenn ausländische Personen involviert sind. Die Aufhebung des gemeinsamen Haushaltes hat oft weitreichende Folgen in Bezug auf den Aufenthaltsstatus und kann zu einer Nichtverlängerung oder einem Widerruf der Aufenthaltsbewilligung führen.

¹⁵⁰ vgl. Art. 17 ANAG (SR 142.20) und Art. 39 Abs. 1 Bst. b BVO (SR 823.21)

¹⁵¹ vgl. Entwurf AuG Art. 41 - 48 (www.bfm.admin.ch)

¹⁵² vgl. Art. 172 ff. ZGB (SR 210)

Eine Vernehmlassung wirft die Frage auf, ob wirklich das gesamte Urteil oder die ganze Verfügung und nicht lediglich ein Auszug davon der kantonalen Ausländerbehörde mitgeteilt werden müsse. Sie geht davon aus, dass von Interesse eigentlich nur der Fakt der gerichtlichen Auflösung des Haushaltes sei, allenfalls noch bei wem die Kinder leben, nicht aber Besuchszeiten, Unterhaltsbeiträge und insbesondere güterrechtliche Vereinbarungen. Richtig ist, dass es für die Ausländerbehörde in erster Linie wichtig ist zu wissen, dass ein gerichtlicher Scheidungs-, Trennungs- oder ein anderer Entscheid ergangen ist, der die Auflösung des gemeinsamen Haushaltes zum Gegenstand hat. Aufgrund der bestehenden¹⁵³ und künftigen¹⁵⁴ gesetzlichen Grundlage ist der gemeinsame Wohnsitz bzw. die gemeinsame Haushaltführung ein entscheidendes Kriterium für die Aufrechterhaltung einer vom Ehe- oder Lebenspartner abgeleiteten Aufenthaltsbewilligung. Entscheidend ist dabei nicht der Zeitpunkt des entsprechenden gerichtlichen Entscheids, sondern derjenige der tatsächlichen Trennung. Gerade dies geht aber aus dem Dispositiv des jeweiligen Entscheids allein nicht hervor, sondern findet sich in der ausführlichen Entscheidungsbegründung¹⁵⁵. Zudem gibt die Begründung oft Aufschluss darüber, weshalb die Ehe geschlossen wurde, was bei der Beurteilung von Schein- und Zweckehen für den Entscheid der Ausländerbehörde von grösster Bedeutung ist. Damit das den Ausländerbehörden eingeräumte freie Ermessen pflichtgemäss¹⁵⁶ ausgeübt werden kann, sind möglichst genaue Fallkenntnisse unabdingbar. In diesem Sinn dienen vollständige Scheidungs-, Trennungs- oder andere Entscheide bezüglich Auflösung des gemeinsamen Haushaltes der verhältnismässigen Rechtsanwendung im ausländerrechtlichen Verwaltungsverfahren. Nur so kann dem Einzelfall angemessen Rechnung getragen werden und nur so lassen sich differenzierte und auch nachvollziehbare Entscheide fällen. Diese Ausführungen zeigen überdies, dass die bloss auszugsweise Zustellung der Gerichtsentscheide wegen der notwendigen eigenen Abklärungen der Ausländerbehörde einen administrativen Mehraufwand nach sich zöge.

Abs. 2 Satz 1

Redaktionelle Änderungen (Ersatz des Wortes „Polizeirichteramt“ durch „Einzelrichteramt“).

¹⁵³ ANAG

¹⁵⁴ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

¹⁵⁵ wie, weshalb und wann kam es zur tatsächlichen Trennung?

¹⁵⁶ also weder Unter- noch Überschreiten des Ermessensspielraums

Abs. 2 Satz 2 (neu)

Auf Grund der aktuellen Fassung von § 6 Abs. 2 werden lediglich die Urteile gegen erwachsene ausländische Personen der kantonalen Ausländerbehörde zur Kenntnis gebracht. Gestützt auf diese Entscheide wird in der Folge der Erlass einer ausländerrechtlich motivierten Administrativmassnahme (Widerruf/Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung, Ausweisung aus der Schweiz oder die Androhung einer dieser Massnahmen im Sinne einer Verwarnung) geprüft.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre (vor allem im Zusammenhang mit dem Nachzug schulpflichtiger Kinder) zeigen, dass man bereits jugendlichen ausländischen Straftätern, die das 15., nicht aber das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, die ausländerrechtlichen Folgen ihres Handelns - nämlich die Gefährdung ihres Anwesenheitsrechts in der Schweiz - sollte aufzeigen können. In diesem Sinne sind neu auch Entscheide des Jugendanwalts und des Jugendgerichts betreffend Einschliessung oder Einweisung in ein Erziehungsheim von jugendlichen ausländischen Staatsangehörigen der kantonalen Ausländerbehörde mitzuteilen.

Abs. 3

Redaktionelle Änderungen (Ersatz des Wortes „Verhöramt“ durch „Untersuchungsrichteramt“).

Abs. 4

Redaktionelle Änderungen (Ersatz des Wortes "Kantonspolizei" durch "Polizei" und des Wortes „Ausländerfragen“ durch „Migration“).

g. § 12

In § 12 ist ein von jeher bestehendes redaktionelles Versehen (kein Leerschlag zwischen der Zahl 13 und dem Buchstaben c) zu korrigieren (Ersatz von "Art. 13 c Abs. 4 ANAG" durch "Art. 13c Abs. 4 ANAG").

h. § 14 (neu)

Im geltenden § 14 Abs. 1 und 2 wird die Unterbringung von Personen in Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft näher definiert. Beide Bestimmungen sind überholt. Einerseits wurde mit dem Neubau der Zuger Strafanstalt eine spezielle Abteilung geschaffen, damit die Unterbringung von ausländischen Personen

im Rahmen einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bundesrechtskonform erfolgt. Andererseits hat das Bundesgericht die Haftvoraussetzungen in zahlreichen Entscheiden präzisiert. Dabei wurde wiederholt festgehalten, dass der Vollzug der Administrativhaft selbst mit dem Einverständnis der betroffenen Person nicht in Strafvollzugsabteilungen von Strafanstalten erfolgen dürfe. Insofern verstösst der geltende, aber nicht mehr angewendete § 14 Abs. 2 gegen geltendes Recht. Mit der Neuformulierung von § 14 wird diesem Umstand Rechnung getragen.

2. Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949¹⁵⁷

Paragraph 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998¹⁵⁸ ermächtigt den Regierungsrat zur redaktionellen Anpassung von Organisations- und Zuständigkeitsvorschriften, die dem Verwaltungsorganisationsgesetz widersprechen. Diese Anpassungen sind inzwischen mehrheitlich erfolgt. Zudem ist das Organisationsgesetz mit der Verordnung über die Ämterzuteilung umgesetzt. Nicht angepasst wurde bislang die Geschäftsordnung des Regierungsrats. Dies soll zu gegebener Zeit erfolgen. Die Erarbeitung des Polizeirechts gibt nun aber die Möglichkeit, eine einzige Bestimmung der Geschäftsordnung zu bereinigen, und zwar nicht materiell, sondern nur gerade redaktionell, indem der Begriff „Kantonspolizeikorps“ neu durch „Polizei“ ersetzt wird. Alle anderen materiellen und redaktionellen Mängel der Geschäftsordnung bleiben bewusst bestehen. Würde nämlich die Geschäftsordnung jetzt und im Zusammenhang mit der Schaffung des Polizeirechts vollständig revidiert, würde dies die Behandlung des Polizeirechts erheblich verzögern.

3. Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994¹⁵⁹

a. § 37^{bis} (neu)

Ausbildungskosten

Eine Besonderheit des Polizeiberufs ist, dass der Arbeitgeber bereits für die

¹⁵⁷ GS 16, 281 (BGS 151.1)

¹⁵⁸ Verwaltungs-Organisationsgesetz, GS 26, 239 (BGS 153.1)

¹⁵⁹ Personalgesetz, GS 24, 535 (BGS 154.21)

Grundausbildung seines Personals verantwortlich ist, weil für Polizeimitarbeitende praktisch kein Arbeitsmarkt besteht. Deshalb übernimmt der Kanton die Kosten der polizeilichen Ausbildung¹⁶⁰. Auch für die Funktion des Eichmeisters, um ein ähnliches Beispiel zu erwähnen, gibt es keinen Markt. Wer deshalb als Eichmeister angestellt wird, hat sich zu verpflichten, die Ausbildung zur Erlangung der höheren Fachprüfung "eidg. dipl. Eichmeister" sowie die Diplomprüfung des Verbands der Schweizerischen Eichmeister (VSE) erfolgreich zu absolvieren. Da diese Ausbildung, gleich wie bei der Polizei, Voraussetzung ist, um die Funktionen als Eichmeister bzw. als Polizistin oder Polizist erfüllen zu können, liegt sie natürlich im Interesse des Kantons und wird deshalb von ihm bezahlt¹⁶¹.

b. § 37^{ter} (neu)

Verpflichtungszeit, Rückzahlungsverpflichtung

Der Kanton hat alles Interesse daran, dass die auf seine Kosten ausgebildeten Personen nach Abschluss der Ausbildung während einer bestimmten Zeit für ihn tätig bleiben, andernfalls die vom Kanton aufgewendeten Kosten zurückbezahlen bzw. anteilmässig zurückzuerstatten sind. Eine Rückerstattungspflicht wird aber nur dann aktuell, wenn die/der Mitarbeitende die Gründe des Abbruchs der Ausbildung bzw. des Austritts aus dem Staatsdienst verursacht hat. Keine Rückerstattungspflicht für die Mitarbeitenden besteht hingegen, wenn beispielsweise der Kanton die Stelle aufhebt und deshalb die Kündigung erfolgt oder wenn der Mitarbeitende krank wird und verhindert ist, seine Funktionen weiterhin auszuüben.

Bezüglich Umfang der allfälligen Rückzahlung haben wir uns an der diesbezüglichen Bestimmung des Reglements des Regierungsrats über die Weiter- oder Zusatzbildung sowie den Studienurlaub des Staatspersonals vom 17. Mai 2005 orientiert. Dieses sieht beim verschuldeten Abbruch der Weiter- oder Zusatzbildung eine vollständige Rückerstattungspflicht vor; in Fällen eines Austritts aus dem Staatsdienst innerhalb von drei Jahren nach Beendigung der Weiter- oder Zusatzbildung gilt eine nach Jahren abgestufte Rückzahlungspflicht: 70 % der Kosten im ersten Jahr nach Abschluss der Weiter- oder Zusatzbildung, 50 % im zweiten Jahr und von 30 % im dritten Jahr.

¹⁶⁰ und bezahlt den Auszubildenden überdies während der Zeit ihrer Ausbildung einen Lohn

¹⁶¹ während der Zeit seiner Ausbildung erhält auch der Eichmeister den Lohn

Es muss - wie auch bei der Weiter- und Zusatzbildung oder dem Studienurlaub - möglich sein, in begründeten Fällen auf die Rückerstattung der vom Kanton geleisteten Ausbildungskosten ganz oder teilweise zu verzichten. Ohne diese Ausnahmeregelung könnte es nämlich sein, dass beispielsweise jemand die Polizeiausbildung abschliesst und sich nachher auch bei der Zuger Polizei anstellen lässt, obwohl sie/er bereits im Verlaufe der Ausbildung oder unmittelbar danach immer mehr zur Überzeugung gelangt, sich nicht für den Polizeiberuf zu eignen. Würde diese Person jedoch innert drei Jahren nach Abschluss der Polizeischule den Polizeiberuf quittieren, sähe sie sich, weil die Gründe für den Austritt beim Mitarbeitenden liegen, mit Rückzahlungsansprüchen des Kantons konfrontiert, die ganz erheblich sein können. Umgekehrt ist dem Kanton nicht gedient, über Polizeimitarbeitende zu verfügen, die nicht motiviert sind und nur noch wegen der drohenden ganzen oder teilweisen Rückzahlung der Ausbildungskosten bei der Polizei verbleiben. Um solche Fälle zu entschärfen, kann deshalb der Regierungsrat von der Kostenrückzahlung ganz oder teilweise absehen. Dies erlaubt es, den Umständen des Einzelfalls bestmöglich Rechnung zu tragen.

c. § 56^{bis}

Rechtsschutz

Erfahrungsgemäss sind Mitarbeitende der Polizei vor allem aufgrund ihrer Funktion als staatliches Zwangsorgan einer hohen Gefahr ausgesetzt, dass gegen sie als Folge dienstlicher Verrichtungen¹⁶² von Dritten Straf- oder Zivilverfahren eingeleitet werden. Dies ist als Entwicklung der Zeit zu bezeichnen und nicht etwa auf mangelhafte Pflichterfüllung der Polizei-Mitarbeitenden zurückzuführen. Es erstaunt deshalb kaum, dass Strafverfahren erfahrungsgemäss vielfach mit der Verfahrenseinstellung oder einem Freispruch enden. Dessen ungeachtet sind sie für die betroffenen Mitarbeitenden belastend und können die weitere Berufsausübung entscheidend beeinflussen. Wer aber nichts anderes getan hat, als die Pflicht zu erfüllen, soll in solchen Fällen vom Kanton Unterstützung erhalten.

Was für die Mitarbeitenden der Polizei gilt, trifft auch auf verschiedene andere Mitarbeitende der Verwaltung und der Justiz gleichermassen zu. Es ist deshalb

¹⁶² Zu denken ist insbesondere an Verhaftungen, Verkehrsunfälle bei dringlichen Dienstfahrten, Schusswaffeneinsatz etc.

folgerichtig, generell allen Staatsangestellten die Möglichkeit auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand zuzugestehen, wenn von Dritten gegen sie ein Straf- oder Zivilverfahren eröffnet wird und aufgrund der vorliegenden Umstände und Fakten davon ausgegangen werden kann, dass der Mitarbeitende nicht krass pflichtwidrig gehandelt hat. Unentgeltlicher Rechtsschutz soll den Mitarbeitenden aber auch zukommen, wenn sie selbst in Ausübung ihrer Tätigkeit verletzt wurden und gegenüber Dritten Schadenersatz- und/oder Genugtuungsansprüche für einen Schaden geltend machen, den sie in Ausübung ihres Dienstes erlitten haben. Der für den Mitarbeitenden unentgeltliche Rechtsschutz umfasst die freie Anwaltswahl und die volle Übernahme der Gerichts- und Parteikosten. Dazu hat der betroffene Mitarbeitende eine entsprechend begründetes Gesuch an die zuständige Direktion zu richten. Diese entscheidet anhand der konkreten Umstände, ob und für welche Verfahrensabschnitte bzw. für welche Verfahrensdauer der Rechtsschutz im Einzelfall gewährt werden soll.

Eine in etwa vergleichbare Regelung kennt im Übrigen für den Polizeibereich das geltende Recht¹⁶³. Diese Regelung soll nun sinngemäss auf das ganze Staatspersonal ausgeweitet werden. Dazu bedarf es einer Ergänzung des Personalgesetzes.

Im Vernehmlassungsverfahren stellte sich die Frage nach der Anzahl Fälle, in denen zwischen den Jahren 2000 und 2005 Mitarbeitenden Rechtsschutz auf Kosten des Kantons gewährt wurde. Nach Auskunft des Personalamts wurde in diesem Zeitraum in einem Fall¹⁶⁴ ausserhalb der Polizei Rechtsschutz gewährt¹⁶⁵. Bei der Polizei gab es in diesem Zeitraum vier Fälle mit insgesamt sechs Mitarbeitenden. Ein Fall ist abgeschlossen. Dabei gab es keine Kosten, die der Kanton für die Gewährung des Rechtsschutzes aufzuwenden hatte. Derzeit sind drei Fälle noch offen. Es wurden dem Kanton für die Gewährung des Rechtsschutzes bis anhin keine Kosten in Rechnung gestellt.

Für die als Sicherheitsfunktionäre tätigen 547 Mitarbeitenden der Verwaltung hat der Kanton per Anfang 2006 eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen, die ganz spezifische Risiken abdeckt. Für diese bezahlt er jährlich Fr. 11'680.-- (exkl. eidg. Stempelabgabe), was einem Betrag von jährlich

¹⁶³ § 8 Kantonspolizeigesetz

¹⁶⁴ betroffen sind zwei Mitarbeitende

¹⁶⁵ Das Verfahren ist noch hängig. Der Kanton wurde bis anhin noch nicht belastet.

Fr. 29.20 pro Sicherheitsfunktionär entspricht. Die Police sieht eine so genannte Überschussbeteiligung vor, die nach drei Jahren Vertragsdauer eine Teilrückzahlung der Prämien bewirkt.

- d. Mit der Aufhebung des Gesetzes über die Kantonspolizei wird auch die damals in den Schluss- und Übergangsbestimmungen des Personalrechts (§ 74 Abs. 2 Bst. e Personalrecht) erfolgte Gesetzesanpassung hinfällig.

4. Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 vom 16. Dezember 2004¹⁶⁶

Im Kapitel VII. unseres Berichts zum Polizeigesetz haben wir ausführlich dargelegt, weshalb die Polizei für den Bereich "Bekämpfung der häuslichen Gewalt" zwei zusätzliche Personalstellen benötigt. Es kann hier auf diese Ausführungen verwiesen werden.

Gestützt auf das Polizei-Organisationsgesetz wird die Polizei künftig verschiedene ihrer Dienstleistungen zugunsten Einzelner oder mehrerer Personen in Rechnung stellen können, etwa für die Bewilligungserteilung im Bereich privater Sicherheitsanlagen, für Polizei-Einsätze bei Anlässen, bei mutwilliger Alarmierung, Fehlalarmen, privaten Anlässen und im Falle der Begleitung von Ausnahmetransporten oder -fahrzeugen (§ 22 Abs. 2 Polizei-Organisationsgesetz). Dies setzt aber die detaillierte Erhebung der Kosten und deren Inkasso voraus. Bei einem geschätzten Volumen an Mehreinnahmen von rund Fr. 250'000.-- beantragen wir Ihnen, der Polizei auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes zusätzlich 0,8 Personalstellen zu bewilligen. Damit kann auch der personelle Aufwand abgedeckt werden für die sicherheitspolizeiliche Beurteilung von gemeldeten Anlässen.

Heute bestehen zwischen der Polizei und den Besitzerinnen und Besitzern von Sicherheitseinrichtungen mit direkter Alarmierung Verträge. Diese sind bis 31. Dezember 2010 den neuen Bestimmungen anzupassen. Dabei ist jede Bewilligung auf die konkreten Verhältnisse und Bedürfnisse abzustimmen. Um diese Anpassungsarbeiten - nebst der Erarbeitung neuer Bewilligungen für private Sicherheitseinrichtungen mit indirekter Alarmierung der Polizei im Sinne

¹⁶⁶ GS 28, 241 (BGS 154.212)

von § 16 Abs. 2 des Polizei-Organisationsgesetzes - ohne Beeinträchtigung der übrigen Ressourcen der Zuger Polizei vorzunehmen, beantragen wir auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes die bis Ende 2010 befristete Bewilligung von zusätzlichen 0,2 Personalstellen.

Der Regierungsrat hat per 1. Januar 2005 den Gemeindebeitrag von Fr. 17.-- neu auf Fr. 18.60 erhöht und der Zuger Polizei zur Erfüllung der mit dem Bevölkerungs- und Aufgabenwachstum einhergehenden höheren Anforderungen 1.5 drittfinanzierte Personalstellen gewährt. Mit 1 Personalstelle wurde die Polizeiregion Ennetsee und mit 0.5 Personalstellen die Ermittlungskapazitäten in der Kriminalpolizei verstärkt. Mit dem Wegfall der Gemeindebeiträge fällt die Finanzierung weg, die seither weiter gestiegenen Anforderungen müssen indes auch in Zukunft erfüllt werden. Damit die polizeilichen Bearbeitungen in der Polizeiregion Ennetsee (Cham, Steinhausen, Hünenberg und Risch) und die kriminalpolizeilichen Ermittlungen bei Vergehen und Verbrechen auch künftig in der erforderlichen Qualität gewährleistet werden können, sollen die 1.5 Personalstellen zusätzlich zur Stellenplafonierung in den Stellenetat der Zuger Polizei aufgenommen werden.

5. Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940¹⁶⁷

- a. Mit der Anpassung kantonaler Gesetze an die Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs¹⁶⁸ soll § 19 des Gerichtsorganisationsgesetzes insofern geändert werden, als der Begriff "Strafgerichtspräsident" durch den Begriff "Strafgerichtspräsidium" ersetzt und somit künftig das Organ anstelle der Person erwähnt wird. Neu soll der Begriff "Obergerichtspräsidium" eingefügt und nun, nachdem der Kantonsrat die Vorlage zur Anpassung kantonaler Gesetze an die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs am 22. Dezember 2005 verabschiedet hat, über das Polizei-Organisationsgesetz § 19 des Gerichtsorganisationsgesetzes insofern nochmals ergänzt werden, als neu auch der Begriff "Jugendgerichtspräsidium" eingefügt wird, nachdem das Jugendgericht in dieser Bestimmung bereits erwähnt und dieses von einem Vorsitzenden präsidiert wird¹⁶⁹ und deshalb auch hier das Organ aufgeführt werden soll.

¹⁶⁷ Gerichtsorganisationsgesetz, GS 14, 187 (BGS 161.1)

¹⁶⁸ Vorlagen Nrn. 1297.1 - 11635 und 1297.2 - 11636

¹⁶⁹ § 33 Abs. 3 GOG

- b. Es werden drei redaktionelle Anpassungen des Gerichtsorganisationsgesetzes vorgenommen: Die Möglichkeit der Gemeinden, eine eigene Gemeindepolizei zu schaffen, sieht das neue Polizei-Organisationsgesetz, im Gegensatz etwa zum noch geltenden Kantonspolizeigesetz, nicht mehr vor. Entsprechend ist deshalb § 20 Abs. 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes anzupassen. Die zweite redaktionelle Anpassung betrifft § 62 Abs. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes. Hier wird einmal mehr der Begriff „Kantonspolizei“ durch „Polizei“ ersetzt. Schliesslich verweist § 104 Abs. 3 der Schluss- und Übergangsbestimmungen auf das Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps Zug aus dem Jahre 1925 und die Änderung von 1935, ein Erlass, der schon mit Inkrafttreten des Kantonspolizeigesetzes im Jahre 1966 ersatzlos aufgehoben wurde.
- c. Das Gerichtsorganisationsgesetz ist aber auch materiell zu ergänzen, und zwar wegen des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen vom 20. Juni 2003¹⁷⁰ auf den 1. Januar 2005. Darin verlangt Art. 7 Abs. 3 für den Entscheid über die Durchführung von Massenuntersuchungen¹⁷¹ zur Aufklärung eines Verbrechens sowie über die invasive Probenahme¹⁷² und die Analyse der Probe zur Erstellung eines DNA-Profiles die Bezeichnung einer richterlichen Behörde. Als richterliche Behörde gilt, wer nach Gesetz und Recht in einem justizförmigen, fairen Verfahren begründete und bindende Entscheidungen trifft. Eine richterliche Behörde hat in erster Linie unabhängig und unparteiisch zu sein, sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber den Parteien¹⁷³. Ob nun ein kantonaler Funktionsträger als richterliche Behörde gilt, richtet sich im Bereich des Polizei- bzw. Strafrechts nach den jeweiligen Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Gerichtsorganisationsgesetzes.

Gemäss den Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Gerichtsorganisationsgesetzes des Kantons Zug gilt sowohl das Untersuchungsrichteramt als auch die Jugendanwaltschaft als richterliche Behörde¹⁷⁴. Denn - anders

¹⁷⁰ DNA-Profil-Gesetz, SR 363

¹⁷¹ Untersuchung eines Kreises von Personen, die bestimmte Tätermerkmale aufweisen

¹⁷² Proben, die nicht mit blosserem Wagenschleimhautabstrich erhoben werden können

¹⁷³ BGE 123 I 91 mit zahlreichen Verweisungen

¹⁷⁴ In § 32 des Gerichtsorganisationsgesetzes wird ausdrücklich gesagt, dass der Jugendanwalt urteilende Behörde im Verfahren gegen Kinder ist.

als in zahlreichen anderen Kantonen¹⁷⁵ - handelt es sich beim Zuger Untersuchungsrichteramt und bei der Zuger Jugendanwaltschaft um unabhängige, das heisst nicht weisungsgebundene, unparteiische Instanzen, denen auch die gesetzliche Kompetenz zur Anordnung von Zwangsmassnahmen¹⁷⁶ zusteht. Dem Untersuchungsrichteramt und der Jugendanwaltschaft kann deshalb, selbstverständlich nebst den eigentlichen Gerichtsbehörden¹⁷⁷, auch die Entscheidungsbefugnis über die Durchführung von invasiven Probenahmen und die Analyse der Probe zur Erstellung einer DNA-Profil gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b DNA-Profil-Gesetz übertragen werden¹⁷⁸. Mit der von uns vorgeschlagenen Übertragung der richterlichen Entscheidungsbefugnis gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. b DNA-Profil-Gesetz auch an das Untersuchungsrichteramt und die Jugendanwaltschaft wird jeweils diejenige Instanz über die Durchführung der invasiven Probenahme und die Analyse der Probe zur Erstellung eines DNA-Profil entscheiden können, bei der das jeweilige Verfahren im Zeitpunkt des Entscheids gerade anhängig ist. Diese Kompetenzübertragung gewährleistet eine möglichst sachgerechte und rasche Entscheidungsfindung am besten.

In Berücksichtigung der Vernehmlassung des Datenschutzbeauftragten soll hingegen der richterliche Entscheid über die Durchführung von DNA-Massenuntersuchungen (Art. 7 Abs. 3 Bst. a DNA-Profil-Gesetz) grundsätzlich einem Gerichtspräsidium übertragen werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei einer DNA-Massenuntersuchung um einen sehr schwerwiegenden Eingriff handelt, weil zwangsläufig viele Unbeteiligte zur Probenahme verpflichtet werden. Entgegen der Forderung in der Vernehmlassung, in allen Fällen das Obergerichtspräsidium als für den Entscheid zuständig zu bezeichnen, sehen wir vor, grundsätzlich das Strafgerichtspräsidium als zuständige Behörde zu bezeichnen. Dabei orientieren wir uns an § 21^{ter} Abs. 3 der Strafprozessordnung in der derzeit gültigen Fassung¹⁷⁹. Diese Lösung ermöglicht die innerkantonale richterliche Überprüfung des Entscheids des Strafgerichtspräsidiums zur Anordnung einer Massenuntersuchung. Dort, wo ein Fall

¹⁷⁵ beispielsweise Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Basel-Landschaft

¹⁷⁶ etwa Haftbefehle, Hausdurchsuchungen, Editionen

¹⁷⁷ Strafgericht, Obergericht, Jugendgericht

¹⁷⁸ dies im Unterschied zu zahlreichen anderen Kantonen (etwa Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Basel-Landschaft), gemäss deren gesetzlichen Bestimmungen die Untersuchungsbehörden der Staatsanwaltschaft unterstehen, das heisst weisungsgebunden bzw. nicht unabhängig und nicht unparteiisch sind und deshalb keine richterlichen Befugnisse haben können.

¹⁷⁹ Genehmigungsbehörde bei Überwachungsmassnahmen des Post- und Fernmeldeverkehrs

bereits beim Obergericht hängig ist, ist das Obergerichtspräsidium für den Entscheid über die Durchführung von DNA-Massenuntersuchungen zuständig.

6. Datenschutzgesetz vom 28. September 2000¹⁸⁰

Redaktionelle Änderung in § 8 Abs. 4 (Ersatz des Wortes „Ausländerfragen“ durch „Migration“).

7. Gesetz über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980¹⁸¹

Hier geht es um eine materielle Änderung des Gemeindegesetzes, nämlich um die teilweise Streichung von § 59 Abs. 1 Ziff. 3. Nach dieser Bestimmung obliegt der Einwohnergemeinde insbesondere „die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit“. Dem lag damals der Gedanke zugrunde, dass die Einwohnergemeinde als kleinste staatliche Gemeinschaft in erster Linie für das Wohlergehen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner verantwortlich sei; in Krisenzeiten ist es insbesondere der Gemeinderat, der die elementaren Lebensbedürfnisse sicherzustellen hat, „wobei hier insbesondere auch auf die Beistandspflicht der kantonalen Organe hinzuweisen ist“¹⁸².

Gemäss dem geltenden Kantonspolizeigesetz ist die Kantonspolizei (heute Zuger Polizei) in jenen Gemeinden auch Gemeindepolizei, die keine eigene Gemeindepolizei haben. Mit dem Verzicht der Stadt Zug auf eine eigene Gemeindepolizei und der Zusammenlegung der Kantonspolizei und der Stadtpolizei zur Zuger Polizei auf Anfang 2002 wurde somit auch in der Stadtgemeinde Zug jener Zustand hergestellt, der in den anderen zehn Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei seit langem herrscht. Am 3. April 2001 benutzte der Regierungsrat die Gelegenheit, bei der Beantwortung der Interpellation der CVP-Fraktion betreffend künftige Ausgestaltung des Verhältnisses Kantonspolizei / Stadtpolizei¹⁸³ die Strategie Zuger Polizei vorzustellen und einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Ein wesentliches Element dieser Strategie bestand in der Schaffung der Zuger Polizei unter kantonomer Hoheit. Sie sollte insbe-

¹⁸⁰ GS 26, 867 (BGS 157.1)

¹⁸¹ Gemeindegesetz, GS 22, 95 (BGS 171.1)

¹⁸² Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Januar 1979 zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, Vorlage Nr. 4263, Seite 36

¹⁸³ Vorlage Nr. 798.2 - 10510

sondere die polizeiliche Sicherheit im ganzen Kantonsgebiet sicherstellen, also insbesondere auch für die Gemeinden. In der ausgiebigen Diskussion der Interpellationsantwort im Kantonsrat vom 26. April 2001¹⁸⁴ erwuchs dieser Absicht des Regierungsrats keine Opposition. Mit der Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2001 - 2004¹⁸⁵ wurde diese Absicht vollzogen.

Im Bericht zum Polizeigesetz wurde erwähnt, dass im vorgeschlagenen Polizeirecht zu unterscheiden sei zwischen dem Begriffspaar "öffentliche Sicherheit und Ordnung" und dem Begriffspaar "Ruhe und Ordnung". "Öffentliche Sicherheit und Ordnung" bilden dabei ein untrennbares Begriffspaar und werden nicht als je eigenständige polizeiliche Schutzgüter verstanden. In diesem Sinne unterscheidet das Polizeigesetz diesen Oberbegriff für polizeiliche Schutzgüter vom Begriffspaar der "Ruhe und Ordnung". Damit werden - im Unterschied zur "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" - in unserem Polizeirecht nicht die von der Polizei zu schützenden individuellen Rechtsgüter umschrieben, sondern vielmehr ein allgemeiner Zustand des Gemeinwesens, den es auf verschiedenen Ebenen herzustellen bzw. aufrechtzuerhalten gilt.

Bei der Aufrechterhaltung und Wahrung von "Ruhe und Ordnung" geht es - wie bereits erwähnt - nicht um eine polizeiliche Gefahrenabwehr gegen bedrohte individuelle Rechtsgüter wie Leib und Leben, Freiheit, Ehre, Eigentum etc. Vielmehr handelt es sich dabei um einen eher allgemeinen, nicht auf einzelne Personen oder Personengruppen und deren Einzelinteressen bezogenen Ordnungsbegriff. "Ruhe und Ordnung" umschreibt in erster Linie den zum Wohle und im Interesse der Allgemeinheit aufrechtzuerhaltenden oder wiederherzustellenden Zustand. Anders als die Aufrechterhaltung von "Sicherheit und Ordnung" gehört die Aufrechterhaltung von "Ruhe und Ordnung" nach dem Zuger Polizeirecht nicht zu den eigentlichen Polizeiaufgaben. Dafür zuständig sind vielmehr die Gemeinden. Dies ist denn auch in § 59 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; GG; BGS 171.1) ausdrücklich festgehalten. Demgegenüber soll nun aber die darin ebenfalls als Gemeindeaufgabe festgeschriebene "Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit" wegfallen. Denn dabei handelt es sich - wie bereits ausgeführt - um eine zentrale Polizeiaufgabe gemäss § 1 des Polizeigesetzes. Unter den weiterhin den Gemeinden zufallenden Aufgabenbereich der Aufrechterhaltung von

¹⁸⁴ Protokoll des Kantonsrats vom 26. April 2001, Nr. 642

¹⁸⁵ vom 26. Oktober 2000 (BGS 154.212)

"Ruhe und Ordnung" gehören beispielsweise der Vollzug gemeindlicher Reglemente, etwa das Hunde- oder Taxireglement, die Parkplatzbewirtschaftung, die Reinigung des öffentlichen Raums, insbesondere auch Massnahmen gegen das Littering, die Entgegennahme, Aufbewahrung oder Verwertung von Fundgegenständen und insbesondere auch die Kontrolle des ruhenden Verkehrs und die Ahndung entsprechender Verkehrsregelverletzungen. In all diesen Bereichen geht es nicht um den Schutz individueller Rechtsgüter, sondern um die Sicherstellung der äusseren Ordnung zum Wohle und im Interesse des gesamten Gemeinwesens (vgl. Anhang zum Polizeigesetz¹⁸⁶).

Die teilweise Aufhebung von § 59 Abs. 1 Ziff. 3 des Gemeindegesetzes und die neue Bestimmung von § 4 Abs. 1 des vorliegenden Polizei-Organisationsgesetzes bedeuten, dass die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine kantonale Aufgabe ist, denn Sicherheitsfragen machen vor Gemeindegrenzen nicht halt. Wenn künftig keine Rechtsgrundlage mehr für die Schaffung von Gemeindepolizeien besteht, erübrigt sich auch die Festschreibung der Pflicht der Einwohnergemeinden zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, wie dies der zweite Teil von Ziffer 3 von § 59 Abs. 1 des Gemeindegesetzes statuiert. Der Kanton wird damit für diese Aufgabe (Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) verantwortlich. Dabei darf die Leistungsfähigkeit der Zuger Polizei in den Gemeinden aber nicht allein an der Anzahl Personen gemessen werden, die auf einer Polizeidienststelle tätig sind. Massgebend ist vielmehr die vernetzte Wirkung der lokalen, regionalen oder kantonsweit handelnden Polizistinnen und Polizisten. Die räumliche Nähe sowie die enge Vernetzung dieser verschiedenen polizeilichen Leistungserbringer ist der Trumpf der Zuger Polizei und davon profitieren die Gemeinden direkt und umfassend. Die im Jahre 2005 durchgeführte repräsentative Bevölkerungsumfrage attestiert der Zuger Polizei, dass sie im Vergleich zu ähnlich gelagerten kantonalen Polizeikorps der Bevölkerung ein sehr gutes Sicherheitsgefühl zu vermitteln vermag.

Wenn die Gewährleistung der Sicherheit eine kantonale Aufgabe ist, trägt der Kanton die daraus entstehenden Kosten.

¹⁸⁶ "Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden" (verabschiedet durch die Arbeitsgruppe Gemeinden/Sicherheitsdirektion am 20. Januar 2006)

8. Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vom 1. Juli 1993¹⁸⁷

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Anpassung in § 15 Abs. 2, indem der Begriff „Kantonspolizei“ durch „Polizei“ ersetzt wird.

9. Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974¹⁸⁸

- a. Gemäss § 16 des Polizei-Organisationsgesetzes bezieht die Polizei für die erstmalige Aufschaltung der Alarmanlage eine einmalige Gebühr, anschliessend jährliche Abonnementsgebühren. Im Verwaltungsgebührentarif wird der Gebührenrahmen festgelegt.
- b. In bestimmten Fällen kann die Polizei Ersatz der Kosten für Polizei-Einsätze verlangen. Die Rechtsgrundlage dafür bildet § 22 Abs. 2 des Polizei-Organisationsgesetzes. Der Regierungsrat wird diese Bestimmung umzusetzen haben und eine Verordnung über die von der Zuger Polizei zu beziehenden Gebühren erlassen. Hingegen ist im Verwaltungsgebührentarif der Verweis auf den Gebührentarif für die Benützung des Rettungsdienstes anzubringen, falls die Polizei jemanden, gegen den eine fürsorgerische Freiheitsentziehung angeordnet wurde, in die geeignete Anstalt führt.
- c. Schliesslich führt der Namenswechsel von "Amt für Ausländerfragen" zu "Amt für Migration" zu einer redaktionellen Änderung in Ziffer 116. Bst. c (Ersatz des Wortes „Ausländerfragen“ durch „Migration“).

10. Gesetz über die Gewässer vom 25. November 1999¹⁸⁹

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Anpassung in § 72 Abs. 1, indem der Begriff „Kantonspolizei“ durch „Polizei“ ersetzt wird.

¹⁸⁷ GS 24, 273 (BGS 432.1)

¹⁸⁸ GS 20, 403 (BGS 641.1)

¹⁸⁹ GS 26 (BGS 731.1)

11. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 29. Januar 1998¹⁹⁰

Paragraph 8 Abs. 2 wird in redaktioneller Hinsicht angepasst und der Begriff „Kantonspolizei“ durch „Polizei“ ersetzt.

12. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (EG Entsendegesetz) vom 26. Juni 2003¹⁹¹

Redaktionelle Änderung in § 7 Abs. 2 (Ersatz des Wortes „Ausländerfragen“ durch „Migration“).

13. Gesetz über Lotterien und gewerbsmässige Wetten vom 6. Juli 1978¹⁹²

Am 6. April 1989 wurden die Zuständigkeiten für die Bewilligungserteilung von Lotterien des kantonalen Rechts insofern geändert, als der Gemeinderat für Veranstaltungen mit einer Höchstspielsumme von Fr. 20'000.-- zuständig wurde. Soweit eine höhere Spielsumme beantragt wird, hat darüber die Sicherheitsdirektion zu befinden (§§ 15 f.). Mit dieser Regelung ist natürlich auch eine Aufspaltung der Zuständigkeit für die Aufsicht verbunden. § 22 des Lotterieggesetzes wurde damals jedoch nicht angepasst. Dies wird nun nachgeholt. Wenn nun aber die Zuständigkeit der Aufsicht geklärt wird, hat § 16 Abs. 4 des Lotterieggesetzes keine Berechtigung mehr. Deshalb wird dieser Absatz gestrichen.

14. Gesetz über Spielautomaten und Spiellokale vom 25. Februar 1982¹⁹³

Paragraph 25 Abs. 1 ist in redaktioneller Hinsicht anzupassen und der Begriff „Kantonspolizei“ durch „Polizei“ zu ersetzen. Absatz 2 dieser Bestimmung ist zu streichen, weil die Stadtpolizei Zug nicht mehr besteht. Damit wird der bisherige Absatz 3 neu zu Absatz 2.

¹⁹⁰ GS 26, 45 (BGS 811.1)

¹⁹¹ GS 27, 811 (BGS 834.21)

¹⁹² GS 21, 159 (BGS 942.41)

¹⁹³ GS 22, 265 (BGS 942.48)

§ 26 Inkrafttreten

Das ganze Polizeirecht, also das materielle Polizeigesetz wie auch das Polizei-Organisationsgesetz, soll auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft treten. In der Vernehmlassungsvorlage war dieser noch für den 1. Januar 2007 vorgesehen.

Im Verlauf der Überarbeitung der beiden Vorlagen unter Berücksichtigung der Vorbringen in der Vernehmlassung hat sich nun aber gezeigt, dass ein Inkrafttreten auf Anfang 2007 kaum realistisch wäre. Die Referendumsfrist nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen wird frühestens unmittelbar vor Jahresende ablaufen. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass die notwendigen Anpassungen in den verbleibenden Tagen nicht seriös vorgenommen werden könnten.

Bereits die rein polizeiinternen Vorbereitungs- bzw. Einführungsmaßnahmen werden einige Zeit in Anspruch nehmen, sind sie doch nebst der täglich anfallenden Polizeiarbeit zu treffen und umzusetzen. Alle Mitarbeitenden der Zuger Polizei werden über das neue Polizeirecht eingehend orientiert und, je nach Funktion, ausreichend geschult werden müssen. Die Mitarbeitenden der Kriminalpolizei beispielsweise sind bezüglich Einvernahmetechnik weiterzubilden, da sie künftig bestimmte Einvernahmen im Beisein eines Verteidigers vornehmen müssen (§ 10^{quater} Abs. 3 StPO). Oder die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes müssen über die mit den Gemeinden zu schliessenden Verwaltungsvereinbarungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen einlässlich informiert und, wo nötig, instruiert werden.

Im weiteren sind die mit den Gemeinden zu schliessenden Verwaltungsvereinbarungen bezüglich dem Einsatz des Verkehrskontrolldienstes und der Sicherheitsassistenten auszuarbeiten und auszuhandeln. Dabei ist auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Ausbildung zum Sicherheitsassistenten erst ab 2007 anläuft, sodass ein erster Einsatz in den Gemeinden erst ab 2008 möglich sein wird.

Für eine spätere Inkraftsetzung des neuen Polizeirechts spricht ferner, dass die sich aus dem neuen Polizeirecht ergebenden finanziellen Folgen in dem sowohl von den Gemeinden als auch vom Kanton bereits im Frühjahr 2006 zu erstellenden Budget für das Jahr 2007 noch gar nicht berücksichtigt werden können.

All diese Überlegungen haben uns dazu bewogen, das Inkrafttreten des neuen Polizeirechts nicht auf ein bestimmtes Datum festzulegen, sondern es - je nach Stand

der notwendigen Anpassungsarbeiten - dem Regierungsrat anheim zu stellen, das genaue Datum des Inkrafttretens zu bestimmen.

V. PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

1. Übersicht

Übersicht über die finanziellen Auswirkungen des Polizei-Organisationsgesetzes				
	Plan 2007	Plan 2008	Plan 2009	Plan 2010
PERSONALAUFWAND				
Total inkl. 2.5 % Wachstum (gem. Finanzstrategie Mittelwert)*	37'618'700	38'535'700	39'499'100	40'486'600
Personelle Auswirkungen Kostenerfassung (0.8 PE)	104'000	104'000	104'000	104'000
Personelle Auswirkungen Neuerteilung Bewilligungen (0.2 PE)	26'000	26'000	26'000	26'000
Personelle Auswirkungen Umwandlung in Feststellen (1.5 PE)	195'000	197'000	200'000	202'000
Total Personalaufwand	37'943'700	38'862'700	39'829'100	40'818'600
SACHAUFWAND				
Aufwand (inkl. 1.5 % Wachstum Ø 2008 - 2010)*	8'925'800	9'206'800	9'344'900	9'485'000
Einmalige Mehraufwände für 1 Personalstelle (0.8 + 0.2)	20'000	0	0	0
Wiederkehrende Mehraufwände für 2.5 neue Personalstellen	50'000	50'000	50'000	50'000
Mietaufwand Polizeidienststellen inkl. NK 10%	540'000	540'000	540'000	540'000
Total Sachaufwand	9'535'800	9'796'800	9'934'900	10'075'000
Total Übertrag auf Tabelle B) effektiver Betrag gemäss Antrag	47'479'500	48'661'500	49'766'000	50'895'600
Total Übertrag Tabelle B) bereits geplanter Betrag	46'544'500	47'742'500	48'844'000	49'971'600
Differenz geplanter Betrag und gemäss Antrag	935'000	919'000	922'000	924'000

ERTRÄGE	7'922'800	7'967'000	8'046'700	8'127'100
Aufschaltgebühren und Abonnements Alarmanlagen	60'000	60'000	60'000	60'000
Pauschale Fehlalarme	72'000	72'000	72'000	72'000
Verrechnung der polizeilichen Leistungen für Anlässe	250'000	250'000	250'000	250'000
Entgelt aus den Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs (Verkehrskontrolldienst)	700'000	700'000	700'000	700'000
Wegfall der von den durch die Gemeinden finanzierten Kontrollorgane ausgefüllten Bussen	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000
Wegfall Gemeindebeiträge (Einwohnerzahl)	-1'980'000	-2'000'000	-2'020'000	-2'040'000
Total Übertrag auf Tabelle B) effektiver Betrag gem. Antrag	6'024'800	6'049'000	6'108'700	6'169'100
Total Übertrag Tabelle B) bereits geplanter Betrag	7'922'800	7'967'000	8'046'700	8'127'100
Differenz geplanter Betrag und gemäss Antrag	-1'898'000	-1'918'000	-1'938'000	-1'958'000
Saldo der Mehrbelastung insgesamt	2'833'000	2'837'000	2'860'000	2'882'000

- exkl. Mehraufwendungen als Folge des neuen Polizeigesetzes

2. Personelle Auswirkungen

a. Wie bereits kurz erwähnt, wird die Polizei künftig gestützt auf das Polizei-Organisationsgesetz verschiedene ihrer Dienstleistungen zugunsten Einzelner oder mehrerer Personen in Rechnung stellen können, etwa für die Bewilligungserteilung im Bereich privater Sicherheitsanlagen, für Polizei-Einsätze bei Anlässen, bei mutwilliger Alarmierung, Fehlalarmen, privaten Anlässen, im Falle der Begleitung von Ausnahmetransporten oder -fahrzeugen und im Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen Anlässen. Gerade die Rechnungsstellung für polizeiliche Dienstleistungen im Sinne von § 22 Abs. 2 des Polizei-Organisationsgesetzes setzt voraus, dass die Kosten detailliert erhoben, die erforderlichen Verfügungen erstellt sowie der Vollzug kontrolliert und abgerechnet werden. Bei geschätzten Mehreinnahmen von rund Fr. 250'000.--

setzt dies voraus, dass der Polizei auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes zusätzlich 0,8 Personalstellen für die Beurteilung der gemeldeten Anlässe, den Erlass der Verfügungen sowie die Rechnungsstellung und das Inkassowesen bewilligt werden.

b. Heute bestehen zwischen der Polizei und den Besitzerinnen und Besitzern von Sicherheitseinrichtungen mit direkter Alarmierung Verträge. Diese sind laut § 23 des Polizei-Organisationsgesetzes bis 31. Dezember 2010 den neuen Bestimmungen anzupassen. Dabei ist jede Bewilligung der gegenwärtig 601 Sicherheitseinrichtungen mit direkter Alarmierung auf die konkreten Verhältnisse und Bedürfnisse abzustimmen. Zusätzlich werden neu auch Sicherheitseinrichtungen mit indirekter Alarmierung (gegenwärtig 619 Sicherheitseinrichtungen) bewilligungspflichtig. Um die entsprechenden Verträge anzupassen bzw. neu zu erarbeiten, und zwar ohne Beeinträchtigung der übrigen Aufgabenerfüllung durch die Zuger Polizei, beantragen wir auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Gesetzes die bis Ende 2010 befristete Bewilligung von zusätzlichen 0,2 Personalstellen.

c. Der Regierungsrat hat per 1. Januar 2005 den Gemeindebeitrag von Fr. 17.-- neu auf Fr. 18.60 erhöht und der Zuger Polizei zur Erfüllung der mit dem Bevölkerungswachstum und Aufgabenwachstum einhergehenden höheren Anforderungen 1.5 drittfinanzierte Personalstellen gewährt. Mit 1 Personalstelle wurde die Polizeiregion Ennetsee und mit 0.5 Personalstellen die Ermittlungskapazitäten in der Kriminalpolizei verstärkt. Mit dem Wegfall der Gemeindebeiträge fällt die Finanzierung weg, die seither weiter gestiegenen Anforderungen müssen indes auch in Zukunft erfüllt werden. Damit die polizeilichen Bearbeitungen in der Polizeiregion Ennetsee (Cham, Steinhäusern, Hünenberg und Risch) und die kriminalpolizeilichen Ermittlungen bei Vergehen und Verbrechen auch künftig in der erforderlichen Qualität gewährleistet werden können, sollen die 1.5 Personalstellen zusätzlich zur Stellenplafonierung in das Stellenetat der Zuger Polizei aufgenommen werden.

3. Finanzielle Auswirkungen

a. Die Zuger Polizei beziffert den Sachaufwand für die zusätzlich beantragte 1 Personalstelle mit einmaligen Kosten von Fr. 20'000.-- (Rekrutierungs- und Ausbildungskosten, Mobiliar, Ausrüstung, EDV, übrige Infrastruktur etc.).

b. Die jährlich wiederkehrenden Kosten für Kommunikation, Lizenzen, Weiterbildung, Unterhalts- und Wartungsanteil, Spesen, Mobilität etc., werden mit insgesamt Fr. 50'000.-- veranschlagt.

c. Die Kantonalisierung der Polizei als wesentliches Element des ZFA 2. Paket hat zur Folge, dass mit Inkrafttreten dieses Gesetzes der Kanton für die von der Zuger Polizei genutzten Infrastrukturen zuständig wird. Bisher hatten die Gemeinden die Polizeidienststelleninfrastruktur unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Diese Kosten wurden im Rahmen des ZFA-Projekts durch die Baudirektion Ende 2002 erhoben. Dem Kanton erwachsen durch die Mieten und den damit zusammenhängenden Unterhalt Mehraufwendungen von Fr. 540'000.-- (inklusive 10% Nebenkosten).

4. Erträge

Es kann im Vergleich zu heute mit den folgenden Erträgen gerechnet werden:

a. Durch die direkte Aufschaltung privater Sicherheitseinrichtungen und den damit verbundenen Abonnementsgebühren resultiert ein geschätzter Betrag von Fr. 60'000.--.

b. Der Ertrag für Polizei-Einsätze infolge Fehlalarmen wird auf Fr. 72'000.-- geschätzt.

c. Bei Veranstaltungen (§ 22 Abs. 2 Bst. a) und privaten Anlässen (§ 22 Abs. 2 Bst. d) lässt sich heute noch nicht absolut genau sagen, wie hoch die Erträge sein werden, denn bis heute konnte der polizeiliche Aufwand mehrheitlich nicht in Rechnung gestellt werden und wurde deshalb auch nicht erfasst. Aufgrund einer Schätzung geht die Zuger Polizei von zu erwartenden Mehreinnahmen von etwa Fr. 250'000.-- aus.

d. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Entgelt für die in Verwaltungsvereinbarungen mit den Gemeinden geregelten Leistungen zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs (Verkehrskontrolldienst) rund Fr. 700'000.- betragen wird. Darin enthalten sind die polizeiseitigen Aufwendungen für die Rekrutierung, Ausbildung, Ausrüstung sowie Führung und Administration des Verkehrskontrolldienstes.

e. Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs stellt mit Inkrafttreten dieses Gesetzes eine gemeindliche Aufgabe dar. Die Gemeinden vereinbaren mit der Zuger Polizei den Einsatz des mit dieser Aufgabe betrauten Verkehrskontrolldienstes. Die durch den Verkehrskontrolldienst erzielten Bussenerträge, abzüglich eines pauschalen Anteils für die Aufwendungen der Zuger Polizei (Einsprachen, Reklamationen etc.), kommen den Gemeinden zugute. Aus dieser Regelung mindert sich der Ertrag der Zuger Polizei insgesamt um rund Fr. 1'000'000.--.

f. Unter Vorwegnahme der mit der ZFA beabsichtigten Aufgabenentflechtung und mit Inkrafttreten dieses Gesetzes entfallen die Gemeindebeiträge. Diese finanzielle Entlastung der Gemeinden wird aber in der Globalbilanz ZFA weiterhin berücksichtigt.

5. Finanzstrategie des Regierungsrats

Die zusätzlichen 2.5 Personaleinheiten sind in der Finanzstrategie des Regierungsrates nicht berücksichtigt, für die Umsetzung dieses Gesetzes betreffend Anpassung der heutigen Verträge für private Sicherheitseinrichtungen an das neue Gesetz und für die Realisierung der Mehreinnahmen aus der Rechnungsstellung für Polizei-Einsätze gemäss § 22 Abs. 2 des Polizei-Organisationsgesetzes jedoch nötig. Zudem kommt es in der Finanzstrategie ebenfalls zu nicht vorgesehenen Mindererträge.

VI. TABELLARISCHE ÜBERSICHT ÜBER DIE FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

A)	Investitionsrechnung	2007	2008	2009	2010
1.	-> für Immobilien, Beteiligungen und Investitionsbeiträge: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen, Mobiliar, Fahrzeuge und Informatik: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

B)	Laufende Rechnung	2007	2008	2009	2010
5.	• bereits geplanter Betrag	46'544'500	47'742'500	48'844'000	49'971'600
	• bereits geplanter Ertrag	7'922'800	7'967'000	8'046'700	8'127'100
6.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektiver Aufwand	47'479'500	48'661'500	49'766'000	50'895'600
	• effektiver Ertrag	6'024'800	6'049'000	6'108'700	6'169'100
Saldo der Mehrbelastung insgesamt		2'833'000	2'837'000	2'860'000	2'882'000

VII. ANTRAG

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir den folgenden **A n t r a g** :

Auf die Vorlage Nr. 1413.2 - 11958 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 21. Februar 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio