



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Änderung des Polizei-Organisationsgesetzes
(Vorlage Nr. 1724.1 - 12863)**

**Motion von Rudolf Balsiger
betreffend sofort Schluss mit Polizeigebühren für Vereine
(Vorlage Nr. 1945.1 - 13439)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 19. Oktober 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Motion der CVP-Fraktion betreffend Änderung des Polizei-Organisationsgesetzes vom 19. September 2008 (Vorlage Nr. 1724.1 - 12863) und zur Motion Rudolf Balsiger betreffend sofort Schluss mit Polizeigebühren für Vereine vom 21. Mai 2010 (Vorlage Nr. 1945.1 - 13439). Die beiden Motionen fordern, das Polizei-Organisationsgesetz insofern zu ändern, als künftig auf den Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen verzichtet werde. Die beiden Motionen haben das gleiche Thema zum Gegenstand. Von daher ist es angezeigt, die beiden Vorstösse zusammenzulegen und sie in ein und derselben Vorlage zu beantworten.

A.	IN KÜRZE	2
B.	AUSFÜHRLICHER BERICHT	3
1.	Motionen	3
1.1	Motion der CVP-Fraktion betreffend Änderung des Polizei-Organisationsgesetzes (Vorlage Nr. 1724.1 - 12863) vom 19. September 2008	3
1.2	Motion von Rudolf Balsiger betreffend "Sofort Schluss mir Polizeigebühren für Vereine" (Vorlage Nr. 1945.1 - 13439) vom 21. Mai 2010	3
2.	Ausgangslage	4
2.1	Kostenersatz gemäss Polizei-Organisationsgesetz	4
2.2	Interpellation von Franz Peter Iten vom 19. November 2007	5
2.3	Kostenersatz für polizeiliche Leistungen als "Killer" für gute Veranstaltungen	5
2.4	Sonderlösung "EURO 08"	6
2.5	EV Zug	6
2.6	World Economic Forum (WEF)	7
2.7	Polizeiaufwand bei Straftaten oder Demonstrationen	7
3.	Grundsätze im Zusammenhang mit dem Kostenersatz für polizeiliche Leistungen	8
3.1	Allgemeines	8
3.2	Öffentliche oder private Aufgabe	8
3.3	Kantonale oder gemeindliche Zuständigkeit	8
3.4	Voraussetzungen und Schranken des Kostenersatzes	8
3.5	Profit- oder Non-Profit-Organisationen	9
3.6	Flankierende Massnahmen für den vereinsmässigen Breitensport; Sport-Toto-Fonds	9
3.7	§ 25 Abs. 2 Polizei-Organisationsgesetz	9

3.8 Gefährdung von lokalen Brauchtumsanlässen	10
4. Personelle und finanzielle Auswirkungen	10
5. Anträge	11

A. IN KÜRZE

Veranstalter müssen polizeiliche Dienste selber zahlen

Wer für einen Grossanlass den polizeilichen Ordnungs-, Sicherheits- oder Verkehrsdienst beansprucht, soll die Kosten dafür weiterhin selbst tragen und sie nicht auf die Allgemeinheit abwälzen. Dafür setzt sich der Regierungsrat in der Beantwortung von zwei Motionen ein.

Ein zentrales Anliegen der neuen Polizeigesetzgebung war es, den Einsatz polizeilicher Mittel auf die staatlichen Kernaufgaben zu konzentrieren. Die Zuger Polizei sollte ihre Ressourcen insbesondere auf die Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit sowie die Aufklärung von Straftaten fokussieren. In der Folge hat sich auch der Kantonsrat bei der Beratung des Polizei-Organisationsgesetzes im Jahr 2006 konsequenterweise für das Verursacherprinzip ausgesprochen und Veranstalterinnen und Veranstalter von Anlässen mehr Eigenverantwortung übertragen. Konkret bedeutet das: Veranstalterinnen und Veranstalter von entgeltlichen öffentlichen Anlässen und solche von privaten Anlässen haben die durch sie verursachten Kosten für polizeiliche Leistungen selbst zu tragen. So kann die Allgemeinheit von solchen Kosten entlastet werden.

Gegen dieses seit 1. Januar 2008 geltende Verursacherprinzip wurden zwei Motionen eingereicht. Sowohl die Motion der CVP-Fraktion vom 19. September 2008 als auch jene von Rudolf Balsiger vom 21. Mai 2010 fordern, das Polizei-Organisationsgesetz sei hinsichtlich des Kostenersatzes für polizeiliche Leistungen zu ändern.

Bewährtes Modell

Die zuständigen Stadt- und Gemeinderäte, der Regierungsrat sowie die Zuger Polizei wollen an der seit 1. Januar 2008 geltenden Regelung des Kostenersatzes festhalten. Zum einen hat sich die neue Ordnung bewährt und zum anderen wird der Kanton nicht mit Kosten für private oder rein lokale Anlässe belastet. Die Erfahrungen mit dem Verursacherprinzip sind durchs Band positiv. Ausserdem sind keine Fälle bekannt, in denen Anlässe wegen des Kostenersatzes nicht hätten durchgeführt werden können. Denn lokale Anlässe können in Verkehrs-, Ordnungs- und Sicherheitsbelangen durch die Gemeinden finanziell unterstützt werden. Und für Sportveranstaltungen können seit 2006 aus dem Sport-Toto-Fonds höhere Förderbeiträge auch für die entsprechenden Sicherheitsaufgaben gesprochen werden.

Der Regierungsrat erachtet eine Revision des Polizei-Organisationsgesetzes in Bezug auf die Verrechnung von polizeilichen Leistungen für nicht angebracht und beantragt dem Kantonsrat, die beiden Motionen nicht erheblich zu erklären.

B. AUSFÜHRLICHER BERICHT

1. Motionen

1.1 Motion der CVP-Fraktion betreffend Änderung des Polizei-Organisationsgesetzes (Vorlage Nr. 1724.1 - 12863) vom 19. September 2008

Das Anliegen der von der CVP-Fraktion eingereichten Motion lautet wie folgt:

Der Regierungsrat wird beauftragt dem Kantonsrat eine Änderung des § 25 (Kostenersatz für polizeiliche Leistungen) des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) zu unterbreiten, wonach auf einen Kostenersatz für polizeiliche Dienstleistungen inskünftig verzichtet wird.

Die Motionärin begründet ihr Anliegen im Wesentlichen wie folgt: Der Kantonsrat habe an seiner Sitzung vom 30. November 2006 das Gesetz über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2) verabschiedet. In der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat sei unter anderem auch der Kostenersatz für polizeiliche Leistungen (vgl. § 25 Polizei-Organisationsgesetz) kritisiert worden. Der Kostenersatz habe in der Interpellation von Kantonsrat Franz P. Iten vom 19. November 2007 betreffend Inkraft- und Umsetzung erneut zu Diskussionen geführt. Die Antwort des Regierungsrats auf die Interpellation Iten habe nicht alle Fragen und Unklarheiten im Zusammenhang mit dem Kostenersatz für polizeiliche Leistungen zu beseitigen vermocht.

Vereins- und kirchliche Anlässe (Sport, Brauchtum etc.) seien gegenwärtig technisch und finanziell nur erschwert durchführbar. Dies rechtfertige es zu überprüfen, ob nicht auf die Verrechnung polizeilicher Dienstleistungen an Anlässen im Kanton Zug verzichtet werden könne. Sport-, kulturelle und Brauchtumsvereine sowie kirchliche Organisationen leisteten wertvolle Arbeit für unsere Gesellschaft. Sie übernähmen gerade in der Jugendförderung zum Thema Gewalt- und Drogenprävention eine wichtige Rolle und würden so mithelfen, soziale Probleme zu lösen. Diese Arbeit müsse von der Öffentlichkeit unterstützt werden. Es sei unverantwortlich, wenn die Anwendung von § 25 des Polizei-Organisationsgesetzes diese Arbeit erschwere oder gar verhindere. Die Förderung von Sport und Kultur dürfe nicht an den Sicherheitskosten scheitern. Viele Organisatoren klagten bereits über diese grossen finanzielle Belastungen. Einzelne Anlässe hätten aus den Veranstaltungskalendern gestrichen werden müssen, weil die finanzielle Belastung aufgrund zahlreicher Vorschriften untragbar geworden sei. Mit dem Eissportverein Zug (EVZ) sei für die aktuelle Eishockey-Saison eine Kompromisslösung gefunden worden, an der die übrigen Vereine ebenfalls teilnehmen müssten.

Der Kantonsrat hat die Motion am 30. Oktober 2008 dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

1.2 Motion von Rudolf Balsiger betreffend "Sofort Schluss mit Polizeigebühren für Vereine" (Vorlage Nr. 1945.1 - 13439) vom 21. Mai 2010

Das von Rudolf Balsiger eingereichte Motionsanliegen hat folgenden Wortlaut:

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes zu unterbreiten mit folgendem Inhalt:
'Die Gebühren für Ordnungs- und Sicherheitsdienste und dergleichen der Zuger Polizei für 'non-profit' organisierte Vereine, die keine Vorstandssaläre auszahlen, sind zu streichen'.
2. Die Motion ist sofort zu behandeln und erheblich zu erklären.
3. Nach der Erheblicherklärung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat die Änderung des entsprechenden Gesetzes innerhalb einer abgekürzten Frist von einem Jahr (§ 39 bis Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates).

Der Motionär begründete sein Anliegen im Wesentlichen wie folgt: In der Schweiz werde eine Fussball-Europameisterschaft durchgeführt worden, bei welcher die UEFA¹ einen Nettogewinn von CHF 380 Mio. erwirtschaftet habe. Die entstandenen Kosten für Sicherheit und Ordnung in Millionenhöhe seien nicht der UEFA auferlegt, sondern grosszügig von Staat und Kanton übernommen worden. Die UEFA habe sogar die Mehrwertsteuer zurückgefordert, was für andere Vereine nicht möglich sei. Auch für das WEF² würden Staat und Kantone die Kosten für Sicherheit und Ordnung in Millionenhöhe tragen, dies trotz beträchtlicher Gewinne der Veranstalter. Es könne deshalb nicht hingenommen werden, dass ehrenamtlich geführte Sport-, Faschnachts-, Kultur- und Theatervereine die Kosten für einen Polizeieinsatz tragen müssten. Dies auch deshalb nicht, weil die engagierten Vereinsmitglieder auch Steuerzahler seien, dies im Gegensatz zum WEF und zur UEFA.

Demgegenüber könnten erforderliche Polizeieinsätze bei spontan "durch nichtfassbare Spitzbuben" organisierte Demonstrationen nicht auf die Verursacher überwält werden und müssten vom Staat übernommen werden. Diese Ungerechtigkeit müsse ein Ende finden. Das Polizei-Organisationsgesetz sei damals zu hastig verabschiedet worden; es sei an der Zeit, dieses raschmöglichst zu korrigieren.

Die Motion wurde am 24. Juni 2010 vom Kantonsrat an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

2. Ausgangslage

2.1 Kostenersatz gemäss Polizei-Organisationsgesetz

Die Vorarbeiten zur neuen Polizeigesetzgebung (Polizeigesetz, Polizei-Organisationsgesetz) erfolgten in den Jahren 2004 bis 2006. Im Sinne des Verursacherprinzips sollten Veranstalterinnen und Veranstalter durch mehr Eigenverantwortung und durch ressourcenbewusste Verkehrs-, Ordnungs- und Sicherheitskonzepte dazu motiviert werden, den Veranstaltungsaufwand tief zu halten. Die Kosten für polizeiliche Leistungen sollten den Veranstalterinnen und Veranstaltern daher verrechnet werden, was die Allgemeinheit entlasten würde.

¹ Europäischer Fussballverband (Union des Associations Européennes de Football)

² World Economic Forum in Davos

Die Fragen rund um den Kostenersatz wurden in der vorberatenden Kommission zum Polizei-Organisationsgesetz umfassend diskutiert. Die Zuger Polizei verfasste im Auftrag der vorberatenden Kommission am 3. Juli 2006 eine Zusammenstellung der durch Veranstalter zu erbringenden und zu vergütenden Leistungen, wenn diese durch die Polizei erbracht werden. Diese Zusammenstellung lag dem Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 3. Juli 2006 (Vorlage Nr. 1412.3/1413.3 - 12087) bei und bildet die Grundlage der heutigen Kostenverrechnungspraxis.

Das Parlament hatte sich am 28. September 2006 mit den Berichten und Anträgen des Regierungsrates (Vorlagen Nr. 1412.1/2 - 11955/56; 1413.1/2 - 11957/58), der vorberatenden Kommission (Vorlagen Nr. 1412.3/1413.3 - 12087; 1413.4 - 12139) und der Staatswirtschaftskommission (Vorlagen Nr. 1412.5/1413.5 - 12165) eingehend auseinandergesetzt.

Dabei unterstützen sämtliche Fraktionen eintretensweise die Kostenverrechnung. Eine SVP-Fraktionsminderheit stellte den Antrag, dass für wiederkehrende Brauchtums- und Sportanlässe im Kanton Zug die durch die Hilfspolizei erbrachten Leistungen den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern dieser Anlässe nicht zu verrechnen seien. Der Kantonsrat lehnte diesen Antrag mit 45:24 Stimmen ab. Am 30. November 2006 stimmte der Kantonsrat dem Polizei-Organisationsgesetz in zweiter Lesung mit 54:3 Stimmen zu.

Die vorberatende Kommission und der Kantonsrat haben die Frage des Kostenersatzes von polizeilichen Leistungen im Rahmen der Revision der Polizeigesetzgebung umfassend diskutiert. Letztlich aber erteilten sowohl die vorberatende Kommission als auch der Kantonsrat allen Änderungsanträgen eine Absage. Nach einer intensiven Auseinandersetzung fand die heutige Regelung eine überwiegende Mehrheit. Die CVP-Fraktion wirft heute teilweise gleichlautende Fragen wieder auf, obwohl diese bereits in der vorberatenden Kommission und im Kantonsrat geklärt wurden.

2.2 Interpellation von Franz Peter Iten vom 19. November 2007

Die Motion der CVP-Fraktion nimmt Bezug auf die Interpellation von Franz Peter Iten (Vorlage Nr. 1610.1 - 12546) und wirft dem Regierungsrat vor, es seien nicht alle Fragen und Unklarheiten im Zusammenhang mit dem Kostenersatz für polizeiliche Leistungen beseitigt worden. In dieser Interpellation wurden fünf Fragen gestellt, insbesondere betreffend die Inkraft- und Umsetzung des Polizeigesetzes und des Polizei-Organisationsgesetzes und betreffend eine mögliche Übergangsfrist hinsichtlich der Verrechnung von polizeilichen Leistungen für das Jahr 2008. Die Interpellation von Franz Peter Iten wurde an der Kantonsratssitzung vom 29. November 2007 vom Regierungsrat mündlich und abschliessend beantwortet.

2.3 Kostenersatz für polizeiliche Leistungen als "Killer" für gute Veranstaltungen

Die Motionäre sorgen sich um die Weiterexistenz von Anlässen, insbesondere wegen der technisch und finanziell anspruchsvolleren Durchführung der Anlässe.

Für die Beantwortung dieses Motionsanliegens kann auf fast drei Jahre Erfahrung zurückgeschaut werden. In den Jahren 2008 und 2009 hat der Sicherheitsdirektor in den alljährlichen Zusammenkünften mit den Sicherheitsverantwortlichen der Gemeinden auch die Umsetzung des neuen Polizeirechts geprüft und die Erfahrungen ausgewertet und besprochen.

Die für die Sicherheitsbelange zuständigen Stadt- und Gemeinderäte wünschen ausdrücklich die Beibehaltung der seit dem 1. Januar 2008 geltenden neuen Regelung. Sie machten gute Erfahrungen und es wurden keine Fälle bekannt, in denen wegen des Kostenersatzes auf die Durchführung von Anlässen hätte verzichtet werden müssen. Verschiedene Gemeinden haben auf Empfehlung des Sicherheitsdirektors anlässlich der gemeindebezogenen Gespräche im Frühjahr 2007 für das Jahr 2008 vorsorglich Beträge in die gemeindlichen Budgets aufgenommen, um allfälligen Beitragsgesuchen von Vereinen entsprechen zu können.

Auf Anfrage haben die Gemeinden bestätigt, dass sie im Jahr 2009 gut 50 Anlässe auf Gesuch hin mit insgesamt rund CHF 100'000.-- in Verkehrs-, Ordnungs- und Sicherheitsbelangen unterstützt haben.

Die Förderung des örtlichen kulturellen Lebens sowie des Brauchtums stellt primär eine Gemeindeaufgabe dar. Vor der Einführung der neuen Polizeigesetzgebung gab es bezüglich der polizeilichen Leistungen in den Verkehrs-, Ordnungs- und Sicherheitsbelangen gewachsene und örtlich unterschiedliche Regelungen. Es gab Gemeinden, in denen die Vereine von jeher und ohne Beanspruchung von Gemeinde oder Polizei ihre Anlassaufgaben sehr eigenständig wahrnahmen, andernorts erbrachten die Feuerwehr und private Sicherheitsdienste entsprechende Leistungen und in einzelnen Gemeinden leistete die Polizei ohne Kostenverrechnung Verkehrs- und Sicherheitsdienste. Diese Ungleichbehandlung sowie die Umsetzung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) führten dazu, dass nun mit dem Inkrafttreten der neuen Polizeigesetzgebung seit 1. Januar 2008 kantonsweit die gleiche Praxis der Kostenverrechnung Anwendung findet.

Zeitlich parallel zur Erneuerung der Polizeigesetzgebung und zum Ersuchen der Sicherheitsdirektion an die Gemeinden, allfälligen Beitragsgesuchen für örtliche Anlässe zu entsprechen, wurde die Sport-Toto-Verordnung hinsichtlich der Bemessungskriterien angepasst³. Seit dem 1. Januar 2006 können gestützt darauf private zugerische sportbetriebsorientierte Trägerschaften nicht kommerzieller Ausrichtung finanziell höhere Beiträge aus dem Sport-Toto-Fonds erhalten. All diese Massnahmen führten dazu, dass das örtliche Vereinsleben auch im Rahmen der neuen Ordnung gut funktioniert.

2.4 Sonderlösung "EURO 08"

Die CVP-Fraktion stellt in ihrer Motion richtigerweise fest, dass die EURO 08 bezogen auf den Kostenersatz für die polizeilichen Leistungen eine Ausnahme darstellte. Auf Anfrage des Bundesrats hatte sich die Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) an ihrer Plenarversammlung vom 7. Oktober 2005 bereit erklärt, einen Teil der Sicherheitsaufwendungen für die EURO 08 solidarisch und ohne Kostenverrechnung zu tragen. Die Zuger Polizei leistete 2008 in der Stadt Bern insgesamt 2'650 Ordnungsdienst-Einsatzstunden, für welche keine Kosten verrechnet werden konnten. Der Kanton Bern kam hingegen für Unterkunft und Verpflegung der unterstützenden Polizeikräfte auf. Der Kanton Zug erhielt aus der im Rahmen der EURO 08 anfallenden Quellensteuer CHF 42'029.-- erstattet.

2.5 EV Zug

Die CVP-Fraktion spricht eine Kompromisslösung an, wie sie im Jahr 2008 mit dem EVZ für die Zeitdauer von 2008 bis 2010 gefunden worden sei. Es ist festzuhalten, dass dabei eine Lösung

³ § 6 ff. Sport-Toto-Verordnung vom 4. Oktober 2005 (BGS 417.16)

für den Busbetrieb unter Einbezug der Gemeinden gefunden worden war. Der Regierungsrat stellt fest, dass der EVZ ordnungsgemäss für die durch seine Spiele veranlassten Verkehrskosten aufgekommen ist und mit eigenen Mitteln die Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben im Eishockeystadion bewältigt hat.

Aufgrund der Entwicklung bei den Fussball- und Eishockeymeisterschaften, in deren Folge es wegen der Zunahme gewaltbereiter Fans mehr polizeiliche Mittel braucht, hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Grundsätze für ein schweizweit koordiniertes Vorgehen der betroffenen Kantone und Städte verabschiedet. Mit diesen Grundsätzen will die KKJPD der negativen Entwicklung Einhalt gebieten und zusammen mit den sich stärker engagierenden Clubs die Aufwendungen wieder auf ein vertretbares Mass reduzieren. Weil immer mehr Polizeikräfte mit der sicheren Durchführung solcher Anlässe gebunden sind, fehlen zunehmend polizeiliche Ressourcen für die Präsenzaufgaben in den Gemeinden und Quartieren. Die Schweizerischen Fussball- und Eishockey-Verbände haben ihre Bereitschaft erklärt, ihre Beiträge an die Kosten für Sondereinsätze der Polizei im öffentlichen Raum zu leisten.

In einem Grundsatzurteil vom 24. Februar 2009⁴ hat das Bundesgericht festgestellt, dass Vereine, welche für Sportanlässe polizeiliche Leistungen beanspruchen, für bis zu 80 % der entsprechenden Sicherheitskosten aufzukommen haben.

Gestützt auf die erwähnten Beschlüsse der KKJPD, das erwähnte Bundesgerichtsurteil und den Umstand, dass der EVZ seinen Spielbetrieb neu in der neuen Bossard-Arena aufgenommen hat, soll mit dem Verein bezüglich des Einsatzdispositives und der Kostenübernahme für den Ordnungsdienst ab der Spielsaison 2010/2011 eine neue Regelung getroffen werden. Die entsprechenden Gespräche sind im Gange.

2.6 World Economic Forum (WEF)

Für die Sicherheit des WEF ist der Kanton Graubünden zuständig. Er kommt im Wesentlichen für die entsprechenden Kosten auf. Wenn Angehörige der Zuger Polizei am WEF zum Einsatz kommen, werden diese tageweise gemäss der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze⁵ mit CHF 600.-- pro Einsatzkraft und 24 Stunden entschädigt. Hinzu kommen Entschädigungen für Sachaufwendungen (z.B. Kilometerleistungen, Unterkunft, Verpflegung).

2.7 Polizeiaufwand bei Straftaten oder Demonstrationen

Der Motionär Rudolf Balsiger führt den Polizeiaufwand bei Straftaten und Demonstrationen an. Dabei gilt es festzuhalten, dass aufgrund der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung der polizeiliche Aufwand zur Ahndung von Straftaten im Rahmen der Rechtsprechung der Täterschaft übertragen werden kann.

Bei Demonstrationen geht es die Ausübung verfassungsmässiger Recht (Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit). Es wäre wohl nicht haltbar, die Ausübung von verfassungsmässigen Rechten von der Kostenverrechnung für Polizeikräfte, welche dieses Recht schützen, abhängig zu machen. Anders verhält es sich bei unbewilligten Demonstrationen oder bei Demonstrantinnen und Demonstranten, die sich nicht an die Vorschriften halten. Solche Personen

⁴ Urteil 2C_605/2008 vom 24. Februar 2009 (BGE 135 I 130)

⁵ Art. 10 der IKAPOL-Vereinbarung vom 6. April / 9. November 2006; BGS 511.61

können im Rahmen der Strafverfolgung oder im Rahmen der Wiedergutmachung von Schäden bzw. ihrer persönlichen Haftung belangt werden.

3. Grundsätze im Zusammenhang mit dem Kostenersatz für polizeiliche Leistungen

3.1 Allgemeines

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stellt unwidersprochen eine elementare Kernaufgabe des Kantons dar. Die Polizei nimmt damit, wie etwa auch die Feuerwehr auf Stufe der Gemeinden, ureigenste öffentliche Interessen wahr. Auf deren Durchsetzung hat die Bevölkerung Anspruch. Gegenstück dieses Anspruchs ist die Pflicht der Allgemeinheit, die aus der polizeilichen Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten zu tragen. Das heisst, die Kosten, welche die Polizei für ihre Aufgabenerfüllung zugunsten der Allgemeinheit aufwendet, hat der Kanton 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, auch nur 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 bereit zu stellen. Von diesem Grundprinzip ausgenommen sind die Kosten für besondere Dienstleistungen, die die Polizei nur zugunsten Einzelner oder von Vereinen erbringt. Solche Kosten soll nicht die Allgemeinheit tragen müssen. Deshalb besteht in § 25 des Polizei-Organisationsgesetzes (PoOrgG) die entsprechende Rechtsgrundlage zum Kostenersatz.

3.2 Öffentliche oder private Aufgabe

Grundsätzlich hat der Kanton die Kosten der Polizei zu tragen (§ 24 PoOrgG). Eine Abweichung von diesem Grundsatz kann sich in Fällen rechtfertigen, in denen die Leistungen der Polizei nicht der Allgemeinheit, sondern nur einzelnen Personen 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 persönlichem Interesse veranlasst hat. Wer beispielsweise einen Grossanlass plant und durchführt und dabei den Verkehrs-, Ordnungs- und/oder Sicherheitsdienst der Polizei beansprucht, belastet die Polizei mehr, als wenn jemand einen Anlass in einem Umfang organisiert, den die Polizei ohne zusätzliche Aufwendungen im Rahmen ihres normalen Polizeidienstes überwachen kann.

3.3 Kantonale oder gemeindliche Zuständigkeit

Die Förderung des lokalen Brauchtums und des kulturellen und sportlichen Vereinslebens und von kirchliche Anlässen stellen eindeutig Aufgaben der jeweiligen Gemeinden dar. Der Kanton unterstützt entsprechende Organisationen und Anlässe nach Massgabe der Gesetzgebung. So engagiert er sich z.B. im Bereich der Förderung des Sportes und der Kultur.

3.4 Voraussetzungen und Schranken des Kostenersatzes

Die Polizei soll ihre Kosten nur bei Anlässen in Rechnung stellen, die über Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert werden oder bei denen ein Teilnahme- oder ein Einsatzgeld oder ein Eintritt verlangt wird oder üblicherweise verlangt werden kann. 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. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Allgemeinheit für die sichere Durchführung solcher Anlässe einstehen soll. Dies vor allem auch dann, wenn der Anlass durch Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert wird oder werden könnte und die Möglichkeit besteht, durch Eigenleistungen der Veranstaltenden (z.B. durch die Erarbeitung des Sicherheits-, Ordnungs- und Verkehrskonzepts und den Einsatz eigener Hilfskräfte) die Kosten für Verkehrsregelung und Ordnungsmassnahmen zu senken.

3.5 Profit- oder Non-Profit-Organisationen

Das Polizei-Organisationsgesetz vermeidet es, zwischen kommerziellen Anlässen ("Profit-Anlässen") und nicht kommerziellen Anlässen ("Non-Profit-Anlässen") zu unterscheiden. Eine solche Unterscheidung ist nicht praxistauglich, insbesondere lässt sie im Einzelfall aufwendige Abklärungen erwarten zur Frage, ob ein bestimmter Anlass als kommerziell zu gelten hat und die Kosten überwältzt werden können, oder ob er nicht kommerziell ist, was die Weiterverrechnung der Polizeikosten ausschliesst.

3.6 Flankierende Massnahmen für den vereinsmässigen Breitensport; Sport-Toto-Fonds

Wie in anderen Kantonen gibt es im Kanton Zug Sportvereine, die mittels der Durchführung von zum Teil grösseren Anlässen ihre Vereinskasse äufnen. Dadurch können ihnen auch verrechenbare Kosten der Zuger Polizei erwachsen. Die Zuger Sport-Toto-Verordnung berücksichtigt diesen Umstand dadurch, dass sie "sportbetriebsorientierter Trägerschaften nicht kommerzieller Ausrichtung" ausdrücklich als beitragsberechtigt anerkennt. Zwar könnte in diesem Zusammenhang geltend gemacht werden, je nach Sportart sei das Ausmass der notwendigen polizeilichen Massnahmen (z.B. Sperrung einer Strasse, Umleitungen) und damit der entsprechenden Kosten unterschiedlich hoch, was zu Benachteiligungen einzelner Vereine führe. Dies 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 hat in erster Linie aus Mitteln des Sport-Toto-Fonds nach den entsprechenden Bemessungskriterien⁶ zu erfolgen und nicht aus Mitteln der Staatskasse und damit aus Steuergeldern.

3.7 § 25 Abs. 2 Polizei-Organisationsgesetz

Das Polizei-Organisationsgesetz sieht in § 25 den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vor, und zwar generell und zwingend und immer dann, wenn die Gesetzgebung den Kostenersatz vorsieht (§ 25 Abs. 1 PolOrgG). Dieser Grundsatz des zwingenden Kostenersatzes für polizeiliche Leistungen gilt auch für § 25 Abs. 2 PolOrgG. Es steht der Zuger Polizei gemäss dem heute in Kraft stehenden Gesetzestext kein Ermessen zu, ob sie die Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung stellen will oder nicht. Mit der Formulierung "Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen *kann* überdies verlangt werden" ermächtigt das Polizei-Organisationsgesetz die Zuger Polizei, Kosten zu verrechnen. Es steht der Zuger Polizei dabei aber nicht frei (was wegen dem Verb "kann" vermutet werden könnte), von Fall zu Fall auf die Kostenerhebung zu verzichten. Mit dem Verb "kann" wird einzig festgehalten, dass die Zuger Polizei zur Verrechnung der Kosten ermächtigt (und dadurch auch verpflichtet) ist. Mit anderen Worten: Sind die

⁶ § 6 ff. Sport-Toto-Verordnung vom 4. Oktober 2005 (BGS 417.16)

gesetzlichen Voraussetzungen gemäss § 25 Abs. 2 Bst. a PolOrgG erfüllt, ist den Veranstaltenden der Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen zwingend in Rechnung zu stellen.

Selbstverständlich könnte der Kanton - mittels einer Gesetzesänderung - in Zukunft auf einen Kostenersatz für polizeiliche Dienstleistungen Einzelfallweise verzichten. Er würde dadurch aber ein Steuerungsmittel aus der Hand geben, mit welchem es heute möglich ist, eine überbordende Beanspruchung der Polizei ausserhalb der für die Gesamtbevölkerung zu leistenden Verkehrs-, Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben zu verhindern. Die Polizei soll dort zum Einsatz kommen, wo sie aufgrund ihrer Ausbildung, Ausrüstung und Kompetenzen ihre zweckmässige Wirkung zu entfalten hat, nämlich im Rahmen der Präsenz zur Verbrechens- und Unfallverhütung sowie zur Aufklärung von Straftaten. Es entspricht nicht einem wirtschaftlichen staatlichen Handeln, die Polizei als relativ kostspieliges Einsatzmittel bei Vereinsanlässen für die Verkehrslenkung, für Ordnungsmassnahmen oder Zutrittskontrollen und dergleichen einzusetzen. So beanspruchte Polizeikräfte würden unweigerlich ihre originären Aufgaben im Bereich der Ordnung und Sicherheit für die Gesamtbevölkerung nicht mehr ausreichend wahrnehmen können.

3.8 Gefährdung von lokalen Brauchtumsanlässen

Bereits in der Vernehmlassung zur neuen Polizeigesetzgebung wurde eingewendet, mit der Verrechnungsregelung gefährde man lokale Brauchtumsanlässe. Die gut zweijährige Erfahrung zeigt jedoch, dass dies in keiner Weise der Fall ist. Dass die Gemeinden ihre lokalen Brauchtums- und kulturellen Anlässe unterstützen und fördern, entspricht den Grundsätzen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Es erlaubt den Gemeinden eine gewisse Einflussnahme und findet teilweise auch Niederschlag darin, dass die Gemeinden ihre Handlungsfreiheit unterschiedlich regeln. Währenddem einzelne Gemeinden z.B. mit Mitteln der Feuerwehr Verkehrsaufgaben wahrnehmen, übernehmen andere die Kosten der von privaten Sicherheitsdiensten oder der Polizei (Hilfspolizei) erbrachten Leistungen. Es sind denn auch die Gemeinden selber, die die jeweiligen Verhältnisse in Zusammenarbeit mit der Polizei sehr effizient überprüfen und beeinflussen können. Es ist deshalb gut nachvollziehbar, dass die Sicherheitsverantwortlichen der Gemeinden - welche anfänglich der neuen Regelung skeptisch gegenüberstanden - schon nach kurzer Erfahrungszeit die Vorzüge der neuen Praxis befürworten und beibehalten wollen.

4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Beibehaltung der seit dem 1. Januar 2008 geltenden Regelung der Kostenverrechnung hat keine personellen und finanziellen Auswirkungen.

5. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen folgende Anträge:

- a) Die Motion der CVP-Fraktion betreffend Änderung des Polizei-Organisationsgesetzes (Vorlage Nr. 1724.1 - 12863) vom 19. September 2008 sei nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.
- b) Die Motion von Rudolf Balsiger betreffend "Sofort Schluss mit Polizeigebühren für Vereine" (Vorlage Nr. 1945.1 - 13439) vom 21. Mai 2010 sei nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 19. Oktober 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart