



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: MLaw Patrick Trütsch, Vorsitz
Dr. iur. Matthias Suter und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiberin: MLaw Jacqueline Kalt

U R T E I L vom 1. September 2025 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

EVZ Sport AG, Weststrasse 11, Postfach, 6303 Zug
Beschwerdeführerin
vertreten durch RA Dr. iur. Markus Husmann, Husmann Recht, Bruchstrasse 69, Postfach 100, 6000 Luzern 7

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, 6301 Zug,
Beschwerdegegner

betreffend

Rechnungen für Polizeieinsätze

V 2024 54

A. Die EVZ Sport AG hat als Zweck die Organisation, Durchführung und Leitung des Spielbetriebs der ersten Mannschaft des Eissportvereins Zug (EVZ) sowie die Erbringung von weiteren damit zusammenhängenden Dienstleistungen. Anlässlich der Playoff-Finalspiele des EVZ vom 23. und 27. April 2022 in der Bossard Arena (heute: OYM Hall) in Zug leistete die Zuger Polizei (ZUPO) Einsätze zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit jeweils unterschiedlicher Anzahl von Polizeikräften. Am 27. Dezember 2022 stellte die ZUPO der EVZ Sport AG 60 % der Kosten für die geleisteten Einsätze in Rechnung.

Dagegen reichte die EVZ Sport AG am 6. Januar 2023 beim Regierungsrat ein Wiedererwägungsgesuch ein. Für den Fall eines Nichteintretens sei die Eingabe als Verwaltungsbeschwerde zu behandeln. Mit Entscheid vom 7. Juli 2023 wies die ZUPO das Wiedererwägungsgesuch ab, woraufhin die instruierende Sicherheitsdirektion (SD) das Verwaltungsbeschwerdeverfahren nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheids über das Wiedererwägungsgesuch aufnahm. Mit Beschluss vom 9. April 2024 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab (BF-act. 1).

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 13. Mai 2024 liess die EVZ Sport AG (fortan: Beschwerdeführerin) folgende Anträge stellen (act. 1 S. 2):

- "1. Es sei in Gutheissung der Beschwerde der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 9. April 2024 aufzuheben. Dementsprechend seien auch die Rechnungen der Zuger Polizei für die Polizeieinsätze vom 23. April 2022 und 27. April 2022 (Rechnung A. _____ sowie Rechnung B. _____) aufzuheben, eventualiter seien die Gebühren angemessen zu reduzieren.
2. Gemäss Ausgang des Beschwerdeverfahrens, eventualiter zufolge Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Zuger Polizei, seien auch die vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen neu zu regeln, eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die Kosten- und Entschädigungsfolgen neu zu regeln.
3. Eventualiter sei die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 9. April 2024 sei aufzuheben und die Sache zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin."

- C. Den von der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 15. Mai 2024 verlangten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– bezahlte sie fristgerecht (act. 2 und 3).
- D. Der Beschwerdegegner schloss vernehmlassend auf Abweisung der Beschwerde (act. 6).
- E. In zwei weiteren Schriftenwechseln hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest (act. 10, 14 und 17).
- F. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2024 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin eine Kostennote ein (act. 19).

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den formellen Anforderungen gemäss § 65 VRG. Die Beschwerdeführerin hat am Verwaltungsbeschwerdeverfahren teilgenommen. Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid, mit welchem ihre Beschwerde beim Regierungsrat abgewiesen wurde, besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids (§ 62 Abs. 1 lit. b und c VRG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher zu prüfen.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts (GO VG; BGS 162.11).

1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechts-

satzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift sowie die Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

2. Zunächst gilt es den Sachverhalt festzustellen. Dem angefochtenen Beschluss und den Akten ist Folgendes zu entnehmen (zum Ganzen: RR-act. 28 E. II. 1.1 ff.):

Am 23. und 27. April sowie am 1. Mai 2022 fanden in der Bossard Arena die Playoff-Finalsiege Nr. 3, 5 und 7 zwischen dem EVZ und den ZSC Lions statt. Laut Angaben der ZUPO konnten die polizeilichen Einsätze an Meisterschaftsspielen in der Bossard Arena aufgrund des in den letzten Jahren aufgebauten umfassenden Sicherheitsdienstes des EVZ kontinuierlich heruntergefahren werden. Demgegenüber war die Situation in einer Playoff-Finalserie in Bezug auf Gegner, Serienverlauf und konkreter Umstände jeweils individuell einzuschätzen (so auch gemäss Rahmenbewilligung für die Durchführung von Spielen des EVZ in der Saison 2021 / 2022 vom 17. August 2021; SD-act. 1). Für die polizeiliche Lageeinschätzung im Hinblick auf das dritte Spiel in der Playoff-Finalserie vom 23. April 2022 hat insbesondere die Ankündigung von ZSC-Fans, dass sie das nämliche Spiel auch ohne Ticket in Zug verfolgen werden, eine entscheidende Rolle gespielt. Folgende Nachricht wurde verbreitet: "Liebe ZSC-Fans, Uns trennen noch zwei Siege vom Meistertitel. Dieses Ziel können wir aber nur erreichen, wenn wir alle Gemeinsam an einem Strang ziehen. Darum werden wir am Samstag nach Zug fahren. Auf das Spiel im Stadion werden wir aufgrund des Sicherheitswahns weiterhin verzichten. Dennoch haben wir ein Alternativ-Programm organisiert: Vor dem Gästeblock wird es ein kleines Public Viewing geben. Auch für reichlich Bier wird gesorgt sein. Wir treffen uns alle um 17:30 Uhr am Zürcher Hauptbahnhof. Abfahrt ist um 18:10 Uhr auf Gleis 12. [...]" (RR-act. 1 Beilage 3). Aus polizeilicher Sicht ging es im Rahmen der Gefahrenabwehr darum, eine Konfrontation der Fangruppierungen zu verhindern und die Sicherheit aller Matchbesucherinnen und -besucher zu gewährleisten. Das durch den EVZ organisierte Public Viewing auf dem Arenaplatz vor der Bossard Arena bezog die ZUPO als zusätzlicher Eskalationsaspekt in die Lagebeurteilung mit ein. Sie entschied, die anreisenden ZSC-Fans ohne Tickets hinter der Bossard Arena zu vereinen. Da die ZUPO davon ausging, dass ein Grossteil der ZSC-Fans ohne Matchticket gleichzeitig mit der Eisenbahn in Zug eintreffen wird, wollte sie die Fans gesammelt via Gubelstrasse / Nordstrasse / Weststrasse an den vorgesehenen Ort begleiten. Die ZUPO hat im Vorfeld verlauten lassen, dass ein Aufstellen von Infrastruktur auf öffentlichem Grund nicht geduldet werde. Deshalb erfolgte die Umsetzung des Public

Viewings in Form einer Übertragung des Spiels via Beamer aus einem Bus heraus. Bei der Rückkehr auf demselben Weg kam es auf dem Dammweg zu einer kurzen Konfrontation mit EVZ-Fans, welche durch die ZUPO vor Ort entschärft werden konnte (RR-act. 5 Ziff. 18 f.).

Die Ausgangslage für das fünfte Spiel am 27. April 2022 war identisch. Erneut starteten die ZSC-Fans einen Aufruf: "Liebe ZSC-Fans, Es hätte nicht sein sollen gestern, aber egal, dann holen wir den Titel halt morgen in Zug. Die Fanszene organisiert wiederum ein kleines Public Viewing vor dem Gästesektor. Auch wollen wir wieder alle gemeinsam anreisen. [...]" (RR-act. 1 Beilage 3). Die Lageeinschätzung für die ZUPO wurde insofern angepasst, als es am 23. April 2022 zum Vorfall am Dammweg gekommen war, weshalb das Aufgebot leicht erhöht wurde. Trotz mehr angereister ZSC-Fans verlief der begleitete Anmarsch auf derselben Route ohne Zwischenfall. Allerdings kam es beim Rückmarsch zu massiven Provokationen beider Fangruppierungen. Die ZSC-Fans blockierten zunächst die Gubelstrasse (direkt vor dem Gubelloch) über längere Zeit und weigerten sich, den Zug in Richtung Zürich zu besteigen. Es kam zu Ausschreitungen, welche durch Intervention der ZUPO erfolgreich angegangen wurden. Es entstand dabei ein Schaden an einem Polizeifahrzeug (RR-act. 5 Ziff. 20 f.).

Auch für das letzte Finalspiel beabsichtigen die ZSC-Fans die Reise nach Zug anzutreten. Aufgrund der Vorkommnisse am 27. April 2022 liess die ZUPO via Szenenkenner der Stadtpolizei Zürich den ZSC-Fans eine Mitteilung zukommen, wonach die Anwesenheit der ZSC-Fans ohne Tickets nicht geduldet werde. Dieser Versuch zeigte eine positive Wirkung und die Anreise unterblieb (RR-act. 5 Ziff. 22; vgl. auch RR-act. 1 Beilage 3).

3. Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, dass der Wortlaut von § 25 Abs. 2 lit. a und b des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz, PolOrgG; BGS 512.2) einen Zusammenhang zwischen den erbrachten polizeilichen Leistungen und dem Anlass verlange, sich aber nicht dazu äussere, wo die Grenze zu ziehen und ab wann ein Zusammenhang nicht mehr gegeben sei. Deshalb sei die Entstehungsgeschichte zu beachten. Unter Verweis auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. Februar 2006 zum Gesetz über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz; Vorlage Nr. 1413.1 – Laufnummer 11957) führte die Vorinstanz aus, den Veranstaltenden sollen künftig die Kosten für einen Polizeieinsatz überwält werden, soweit die Polizei Leistungen erbringe bei Anlässen, die über Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert würden oder bei denen eine Teilnahme- oder ein Einsatzgeld oder

ein Eintritt verlangt werde oder üblicherweise verlangt werden könne. Ein grösserer Sportanlass [...] verursache umfangreiche Ordnungs-, Schutz- und Verkehrsmassnahmen, zu meist sogar den Einsatz der Hilfspolizei. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Allgemeinheit für die sichere Durchführung solcher Anlässe eintreten solle. Dies vor allem auch dann, wenn der Anlass etwa durch Werbeeinnahmen oder Sponsoring finanziert werde oder werden könnte und die Möglichkeit bestehe, durch Eigenleistungen der Veranstaltenden, etwa durch die Erarbeitung des Sicherheits- und Verkehrskonzepts und Stellen eigener Hilfskräfte, die Kosten für Verkehrsregelung und Ordnungsmassnahmen zu senken. Damit würden künftig auch Veranstaltungen unter die Pflicht des Kostenersatzes fallen, bei denen bisher die polizeilichen Leistungen nicht oder nur teilweise in Rechnung gestellt worden seien. Diese Bestimmung beabsichtige in keiner Weise die Durchführung politischer, kultureller und sportlicher Veranstaltungen zu erschweren oder gar zu verhindern. Das Ziel sei nicht, damit dem Kanton zusätzliche Einnahmen zu verschaffen, sondern im Gegenteil seine Kosten dort zu senken, wo dies möglich und sogar erstrebenswert sei. Mit entsprechenden Eigenleistungen der Veranstaltenden könne nämlich die Zahl der nötigen Hilfspolizisten durch Freiwillige gesenkt werden. Erbringe also der Veranstalter solche Eigenleistungen, würden dadurch der Aufwand der Polizei und die damit verbundenen Kosten entsprechend gering ausfallen. Der Veranstalter könne aber nicht für Polizeieinsätze verantwortlich gemacht werden, die sich nicht aus der Organisation und Durchführung des Anlasses selbst ergäben und sich auch nicht durch geeignete Vorkehrungen des Veranstalters beeinflussen liessen, etwa das Auftreten von Randalierern, Schlägern und Hooligans. Diesbezügliche Kosten aus der Intervention der Polizei würden ihm nicht auferlegt. So seien beispielsweise Kosten für Polizeikontrollen von Fans bei ihrer Ankunft am Bahnhof und die Kosten für polizeiliche Interventionen gegen Randalierer für den Veranstalter kostenfrei. Auch würden keine Kosten erhoben für die Intervention der Polizei bei einer Schlägerei an einer Fasnachtsveranstaltung (RR-act. 28 E. II 3.3.2-3.3.3.1).

Im Rahmen einer Teilrevision des Polizei-Organisationsgesetzes vom 29. September 2011 habe die vorberatende Kommission in deren Bericht und Antrag vom 4. April 2011 (Vorlage Nr. 1984.4 / 2005.3 / 1662.5 / 1724.3 / 1725.3 / 1859.3 / 1938.3 / 1945.3 – Laufnummer 13756) ausgeführt, dass die Kostenverrechnung gegenüber der EVZ Sport AG noch gelöst werden müsse, nachdem deren Vertreter vorgebracht hätten, dass eine Überwälzung der Kosten der polizeilichen Leistungen zu 100 % für sie nicht tragbar sei. Je nach gegnerischer Mannschaft, Fanaufkommen, Spielsituation, Wochentag, allgemeiner Lage, Wetter usw. könnten sich völlig verschiedene Sicherheitslagen ergeben. Die Beschwerdeführerin habe bis anhin rund Fr. C. _____.– pro Spielsaison für Verkehrsmassnahmen bezahlt.

Für den Ordnungsdienst sei der Beschwerdeführerin bis anhin noch keine Rechnung gestellt worden, da man für die Bauphase der neuen Bossard Arena darauf verzichtet habe, der Beschwerdeführerin über die Verkehrsaufwendungen hinausgehende Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung zu stellen. Ab Abschluss des Stadionneubaus werde die ZUPO ohne anderslautende Regelung auch der Beschwerdeführerin ihre Leistungen in Rechnung stellen. Die vorberatende Kommission habe dies als richtig erachtet. Vor dem Hintergrund von BGE 135 I 130 habe sie jedoch eine Beschränkung der Kostenüberwälzung auf 60 % vorgeschlagen. In besagtem Entscheid habe das Bundesgericht erwähnt, dass bestimmte Sportanlässe, vor allem Fussball- und Eishockey-Spiele, erfahrungsgemäss infolge der Massendynamik der Fangruppen der beiden Mannschaften ein erhebliches Gefährdungspotential in sich bergen würden. Das Bundesgericht habe es als legitim erachtet, 60 bis 80 % der mit der Gewährleistung der Sicherheit bei sportlichen Veranstaltungen mit Gewaltpotential verbundenen effektiv anfallenden Polizeikosten auf die Anlassveranstaltenden zu überwälzen. Bezüglich der Spannweite solle die Kostenbemessung Rücksicht auf die Eigenleistungen der jeweiligen Klubs nehmen. Die ZUPO attestiere der Beschwerdeführerin, dass letztere ihre Sicherheitsaufgaben bisher gut wahrgenommen habe. Daher sollen künftig 60 % der Kosten der Polizei im Zusammenhang mit EVZ-Veranstaltungen in Rechnung gestellt werden. Dies sei vom Kantonsrat so beschlossen worden (RR-act. 28 E. II. 3.3.3.2).

Eine weitere Ergänzung mit einem neuen Absatz 3a sei im Rahmen der Vorlage "Finanzen 2019" eingeführt worden. Dieser bestimme, dass bei Anlässen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt werde oder bei denen die Absicht zur Gewaltausübung klar erkennbar sei, der Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung anteilmässig verlangt werde von a) Veranstaltenden, die nicht über die erforderlichen Bewilligungen verfügen oder die vorsätzlich oder grobfahrlässig die Vereinbarung mit der Polizei zur sicheren Durchführung eines Anlasses oder Bewilligungsaufgaben nicht einhalten, b) Teilnehmenden, die an der Gewaltausübung beteiligt sind oder deren Absicht zur Gewaltausübung klar erkennbar ist und c) Teilnehmenden, die sich trotz polizeilicher Abmahnung nicht vom Anlass entfernen. Dazu habe der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 6. März 2018 (Vorlage Nr. 2844.1 – Laufnummer 15706) ausgeführt, nach einer unbewilligten Demonstration gegen das World Economic Forum (WEF) hätten die Demonstrationsteilnehmenden mangels gesetzlicher Grundlage nicht an den Kosten für die polizeilichen Leistungen beteiligt werden können. Mit dem neuen Absatz 3a können von Veranstaltenden und Teilnehmenden von Anlässen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt würden oder bei denen die Absicht

zur Gewaltausübung klar erkennbar sei, anteilmässig der Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verlangt werden. Zur Abgrenzung gegenüber der Kostentragungspflicht von Veranstaltenden von privaten (kommerziellen) Anlässen gemäss § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG, welche der ZUPO ordnungsgemäss gemeldet worden seien, müssten die Veranstaltenden solcher Anlässe den aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung vorgesehenen Polizeiaufwand ersetzen. Komme es bei einem solchen Anlass zu gewalttätigen Ausschreitungen oder einer hierfür klar erkennbaren Absicht und sei dies auf eine zumindest grobfahrlässige Nichteinhaltung von Bewilligungsaufgaben zurückzuführen, würden die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung oder, falls die Absicht zur Gewaltausübung etwa durch entsprechende Aufrufe und/oder gewaltbereites Verhalten vor Ort klar erkennbar sei, bereits ab diesem Zeitpunkt vollumfänglich den in § 25 Abs. 3a lit. a-c PolOrgG definierten Personengruppen in Rechnung gestellt (RR-act. 28 E. II. 3.3.3.3).

Die Vorinstanz stellt sich unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte auf den Standpunkt, dass Veranstalter gemäss dem Willen des Gesetzgebers gestützt auf § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG zu 60 % für die polizeilichen Leistungen aufzukommen haben, welche nötig seien, um dem Gefährdungspotential zu begegnen, das sich aus der Veranstaltung ergebe. Dabei sei der polizeiliche Aufwand zu ersetzen, welcher sich aus der polizeilichen Lagebeurteilung vor der Durchführung der Veranstaltung, d.h. ex ante, ergebe. Dies entspreche der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Gemäss BGE 135 I 130 sei notorisch, dass gewisse Sportveranstaltungen – insbesondere solche im Bereich des Fussballs und des Eishockeys – ein grosses Risiko von Gewalttätigkeiten aufwiesen aufgrund der Gruppendynamik, welche sich unter Fans der beteiligten Mannschaften ergebe. In BGE 143 I 147 E. 5.1 habe das Bundesgericht zudem festgehalten, dass die Verantwortlichen eines Fussballclubs, der für seine gewalttätige Hooliganszene bekannt sei, zumindest in Kauf nehmen würden, dass es zu Ausschreitungen und als Folge davon zu einem Polizeieinsatz komme. Sie gälten daher als Zweckveranlasser der Störungen. Entsprechend könnten ihnen die damit verbundenen Polizeikosten auferlegt werden (RR-act. 28 E. II. 3.3.3.4). Die ZUPO habe im vorliegenden Fall für die Spiele vom 23. und 27. April 2022 aufgrund des durch die ZSC-Fanggruppierungen angekündigten Public Viewings ein ihrer Lagebeurteilung angepasstes Dispositiv an Einsatzkräften als erforderlich erachtet, um eine Konfrontation der Fanggruppierungen zu verhindern und die Sicherheit der Matchbesuchenden zu gewährleisten. Auch die Beschwerdeführerin stelle nicht in Abrede, dass dieses Dispositiv den Umständen angemessen gewesen sei. Es sei ihr zwar zuzustimmen, dass es aussergewöhnlich sei, dass zahlreiche Fans ohne Ticket anreisen, um vor dem

Stadion ein unbewilligtes Public Viewing zu veranstalten. Dennoch bestehe ein klarer Konnex zu den von der Beschwerdeführerin durchgeführten Spielen. Nach den Ausführungen der Beschwerdeführerin hätten der Spielboykott und die Anreise zum Public Viewing diesen Fanggruppierungen nämlich dazu gedient, gegen die als zu restriktiv empfundenen Sicherheitsmassnahmen der Beschwerdeführerin zu protestieren. Ein solches Verhalten von Fans zähle zu den inhärenten Risiken solcher Veranstaltungen (vgl. BGE 135 I 130 E. 6.3). Daher habe die Beschwerdeführerin für die daraus erwachsenen Kosten gestützt auf § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG zu 60 % einzustehen. Eine Überwälzung dieser Kosten auf die Veranstaltenden und Teilnehmenden des Public Viewings vom 23. und 27. April 2022 gestützt auf § 25 Abs. 3a PolOrgG scheide aus. Nach den übereinstimmenden Schilderungen der Beschwerdeführerin und der ZUPO sei von den ZSC-Fanggruppierungen grundsätzlich weder Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt worden noch sei eine Absicht zur Gewaltausübung über das solchen Veranstaltungen generell inhärente Risiko hinaus klar erkennbar gewesen. Lediglich auf dem Rückmarsch nach dem Spiel am 27. April 2022 sei es zu Ausschreitungen mit Sachbeschädigung gekommen, gegen welche die ZUPO erfolgreich interveniert habe. Solche Vorfälle gehörten nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung noch zu den von der Beschwerdeführerin als Veranstalterin zu vertretenden Risiken. Doch selbst wenn für diese Ausschreitungen die Voraussetzungen der Kostenüberwälzung auf die Teilnehmenden erfüllt gewesen wären, hätte dies am Ergebnis nichts geändert. Das von der ZUPO aufgebotene Einsatzdispositiv habe die Sicherheit des ganzen Spiels betroffen und wäre auch dann nötig gewesen, wenn es am 27. April 2022 zu keinen Ausschreitungen gekommen wäre. Kausale Verursacherin der Einsatzkosten sei mithin die Beschwerdeführerin als Veranstalterin der Spiele. Im Ergebnis seien die Voraussetzungen von § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG erfüllt gewesen (RR-act. 28 E. II. 3.3.3.5).

Sodann verneinte die Vorinstanz eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV. Sie führte dazu aus, die Überwälzung von polizeilichen Einsatzkosten stelle eine Verwaltungsgebühr dar und vermöge grundsätzlich keine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit zu bewirken, ausser deren Höhe wäre prohibitiv. Es werde nicht aufgezeigt, inwiefern die angefochtenen Rechnungen die wirtschaftliche Tätigkeit der Beschwerdeführerin verunmöglichen würde. Bereits das Bundesgericht habe in BGE 135 I 130 klargestellt, dass die Überwälzung von 60 bis 80 % der Kosten für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit darstelle. Die Zuger Regelung bewege sich am unteren Rand dieses Rahmens, weshalb sie umso weniger eine Verletzung zu bewirken vermöge (RR-act. 28 E. II. 4.2).

4. Die Beschwerdeführerin rügt eine unrichtige Anwendung von § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG. Sie macht geltend, die Vorinstanz übersehe, dass im Rahmen der Revision 2011 die neue Regelung in ihrem Grundsatz nach unangetastet gelassen worden sei und lediglich Präzisierungen und Klarstellungen erfolgt seien. Der bisherige Abs. 2 sei in zwei Absätze aufgeteilt worden und die bisherige volle Kostenpflicht bei den Tatbeständen nach Abs. 2 seien in eine bloss 60%ige Kostenpflicht geändert worden. Überdies sei die Kostenüberwälzung verbindlich gemacht worden. Der Wortlaut sei im Wesentlichen unverändert geblieben. Die vorbereitende Kommission habe denn auch im Rahmen der Revision 2011 fast gleichlautend betont wie bereits beim Erlass des Gesetzes, dass wer eine Veranstaltung durchführe, die letztlich Anlass zu einem präventiven oder repressiven Polizeieinsatz führe, unterliege solange keiner Haftung für die Interventionskosten der Polizei, als sich die Veranstaltenden nicht nur rechtmässig verhielten, sondern auch alle nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung notwendigen Vorkehrungen getroffen hätten, um die Veranstaltung ordnungsgemäss durchzuführen. Dies müsse auch für den EVZ gelten. Daraus erhellte, dass keine Neuprägung beabsichtigt gewesen sei. Der BGE 135 I 130 sei im Rahmen der Revision nicht im Sinne einer Ausweitung des Begriffes des Zweckveranlassers diskutiert, sondern weil im Lichte dieses Entscheides die damals de lege lata statuierte Überwälzung der vollen Polizeikosten als zu hoch beurteilt und der Anteil in der Folge auf 60 % reduziert worden sei. An diesem Ergebnis ändere auch nichts, dass zum damaligen Zeitpunkt der EVZ lediglich für Verkehrsmassnahmen und nicht auch für den Ordnungsdienst bezahlt habe und diesbezüglich eine Praxisänderung in Aussicht gestellt worden sei. Ein Verzicht, für den Ordnungsdienst Gebühren zu verlangen, sei von der damals geltenden Kann-Formulierung ohne weiteres abgedeckt gewesen. Wenn künftig aber bei gleichbleibenden materiellen Voraussetzungen für den Ordnungsdienst Rechnung gestellt werden solle, so bedeute dies nicht, dass die beim Erlass des Gesetzes unmissverständlichen Einschränkungen des Gesetzgebers betreffend Zurechenbarkeit, die im Rahmen der Revision fast gleichlautend wiederholt worden seien, ihre Massgeblichkeit verloren hätten. Richtigerweise habe der EVZ also für den Ordnungsdienst haftbar gemacht werden können, der sich aus der Organisation und Durchführung des Anlasses selbst ergebe, nicht aber für Einsätze, die sich nicht durch geeignete Vorkehrung des Veranstalters beeinflussen liessen. Aus diesem Grund habe der EVZ seither umfassend in die Sicherheit investiert und einen umfassenden Sicherheitsdienst in der Bossard Arena aufgebaut. Es sei unbestritten, dass das Sicherheitsdispositiv der Beschwerdeführerin dem Sicherheitsbedarf anlässlich regulärer Meisterschaftsspiele genüge. Dem EVZ seien denn in den letzten rund vier Jahren vor Rech-

nungsstellung trotz zwingender Formulierung kein einziges Mal Gebühren überwältzt worden, was zeige, dass die Polizei den Tatbestand nie als erfüllt betrachtet habe. Demgegenüber seien die Einsätze der ZUPO an den Spielen vom 23. und 27. April 2022 in erster Linie durch die angereisten ZSC-Fans ohne Ticket und das von ihnen durchgeführte unbewilligte Public Viewing verursacht worden. Diese Boykottveranstaltung habe gemäss zutreffender Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz dazu gedient, gegen die als zu restriktiv empfundenen Sicherheitsmassnahmen der Beschwerdeführerin zu protestieren. Damit sei erstellt, dass die Einsätze der ZUPO an den Spielen vom 23. und 27. April 2022 primär durch die angereisten ZSC-Fans ohne Ticket und die von ihnen durchgeführte Boykott-Veranstaltung inklusive Public Viewing und reichlich Bier auf dem öffentlichen Grund veranlasst und verursacht worden seien. Weil diese Protestveranstaltung explizit auf einem Spielboykott beruht habe, mithin die ZSC-Fans ohne Ticket im Rahmen einer eigenen Infrastruktur an einem separaten Ort auf öffentlichem Grund versammelte, fehlte es klarerweise an einem Konnex zu einem Eintrittsgeld, zu Werbeeinnahmen oder Sponsorenbeiträgen, die der Beschwerdeführerin zugutekämen. Die Inpflichtnahme eines Veranstalters (dessen umfangreiches Sicherheitsdispositiv dem Sicherheitsbedarf anlässlich Meisterschaftsspiele genügt habe) für eine Boykottveranstaltung, die sich just gegen die restriktiven Sicherheitsvorkehrungen des Veranstalters richteten, erscheine willkürlich (act. 1 Ziff. 28-34).

Ebenfalls verletze die Kostenüberwälzung das abgaberechtliche Legalitätsprinzip. Paragraph 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG genüge der Voraussetzungen einer generell-abstrakte Rechtsnorm nicht. Der Gegenstand der Abgabe werde klar eingegrenzt auf polizeiliche Leistungen für Anlässe, die mit Werbeeinnahmen, Sponsorenbeiträgen oder Eintrittsgeldern finanziert werden. Für einen Veranstalter sei bei objektiver Betrachtung in keiner Weise vorhersehbar, dass er für polizeiliche Leistungen aufkommen müsse, die durch eine unbewilligte Boykott-Veranstaltung gegen die von ihm getroffenen Sicherheitsmassnahmen auf dem öffentlichen Grund verursacht würden. Eine dahingehende Gesetzesanwendung bzw. Gebührenerhebung verletze klarerweise das abgaberechtliche Legalitätsprinzip und widerspreche dem Gesetzeswortlaut und damit auch dem Bestimmtheitsgebot (act. 1 Ziff. 36-38).

Im Weiteren sei der vorinstanzliche Entscheid nicht mit dem abgaberechtlichen Verursacherprinzip (Unmittelbarkeitsprinzip) und dem Störerprinzip vereinbar. Das Bundesgericht habe sich in BGE 143 I 147 ausführlich zur Frage der Unmittelbarkeit geäussert. Dieser Rechtsprechung folgend, fehle es vorliegend augenscheinlich am vorausgesetzten unmit-

telbaren Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Beschwerdeführerin (als Zweckveranlasserin) und der Störung. Geradezu offensichtlich sei, dass die Beschwerdeführerin weder bewusst in Kauf genommen noch bewirkt habe, dass ein anderer die Polizeigüter störe oder gefährde; vielmehr habe sie alles ihr nur Zumutbare vorgekehrt, um zu verhindern, dass ein anderer Polizeigüter störe oder gefährde. Die Beschwerdeführerin habe sich nicht die geringste Pflichtwidrigkeit vorwerfen zu lassen. Im Gegenteil – habe die unbewilligte Boykottveranstaltung doch bezweckt, die als zu scharf empfundenen Sicherheitsmassnahmen (insbesondere Einlasskontrolle, Fantrennung) zu kritisieren und sabotieren und gleichzeitig wirtschaftlichen Druck auf die Beschwerdeführerin auszuüben. Es sei nicht zu bestreiten, dass zwar die Veranstaltung der Beschwerdeführerin und die von ihr getroffenen Sicherheitsmassnahmen eine entfernte, indes lediglich mittelbare Verursachung für die Polizeieinsätze dargestellt habe. Wie die Vorinstanz selbst schreibe, seien die Einsätze der ZUPO an den Spielen vom 23. und 27. April 2022 primär durch die durchgeführte Protestveranstaltung von ZSC-Fans "ohne Ticket" verursacht worden. Wesensmerkmal dieser Personen und Protestveranstaltung seien gewesen, dass sie angesichts der Sicherheitsmassnahmen zu keinem Zeitpunkt das Stadion bzw. die Veranstaltung der Beschwerdeführerin hätten betreten wollen. Dies sei die Kernbotschaft des Boykotts gewesen. Dabei habe es sich nicht um eine kurzfristige spontane Aktion gehandelt. Vielmehr seien die Protestveranstaltungen bereits im Voraus so geplant und angekündigt worden. Es sei auch zu keinem Zeitpunkt darum gegangen, Druck zu erzeugen, um ad hoc Einlass ins Stadion zu erhalten. Die Veranstaltungen seien von Anfang an als örtlich, inhaltlich und ökonomisch separate Protestaktionen konzipiert gewesen. Darin unterschieden sich die vorliegenden Konstellationen deutlich von regulären "risikoreichen" Sportveranstaltungen, wie es sie das Bundesgericht in BGE 135 I 130 beurteilt habe. Es erscheine schlichtweg unbillig, einen Organisator einer bewilligten Veranstaltung, der ein von Sicherheitsfachkreisen als vorbildhaft betrachtetes, restriktives Sicherheitskonzept installiert habe, haftungsrechtlich verantwortlich zu machen für die Kosten, die durch eine unbewilligte Boykottveranstaltung gegen die getroffenen Sicherheitsmassnahmen verursacht würden. Weil die Kostenüberwälzung geradezu als willkürlich erscheine, stehe sie auch im Widerspruch zum abgaberechtlichen Äquivalenzprinzip, welches das Willkürverbot im Abgaberecht konkretisiere (act. 1 Ziff. 39-47)

5.

5.1 Gemäss § 25 Abs. 1 PolOrgG werden Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt, wenn es die Gesetzgebung vorsieht. Nach Abs. 2 bezahlen Veranstalterinnen und Veranstalter 60 % der Kosten für polizeiliche Leistungen, wenn lit. a) der Anlass

über Werbeeinnahmen oder Sponsorenbeiträge finanziert wird, oder lit. b) für den Anlass ein Eintritt, ein Teilnahme- oder Einsatzgeld verlangt wird oder üblicherweise verlangt werden kann. Absatz 3a lässt die Möglichkeit zu, dass bei Anlässen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt wird oder bei denen die Absicht zur Gewaltausübung klar erkennbar ist, der Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verlangt werden kann von lit. a) Veranstalterinnen und Veranstaltern, die nicht über die erforderlichen Bewilligungen verfügen oder die vorsätzlich oder grobfahrlässig die Vereinbarung mit der Polizei zur sicheren Durchführung des Anlasses oder Bewilligungsaufgaben nicht einhalten. Es können je höchstens Fr. 30'000.– in Rechnung gestellt werden; lit. b) Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die an der Gewaltausübung beteiligt sind oder deren Absicht zur Gewaltausübung klar erkennbar ist. Es können je höchstens Fr. 3'000.– in Rechnung gestellt werden; lit. c) Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die sich trotz polizeilicher Abmahnung nicht vom Anlass entfernen. Es können je höchstens Fr. 1'000.– in Rechnung gestellt werden.

5.2 Dem Wortlaut von § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG folgend, werden die Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt, wenn der Anlass über Werbeeinnahmen oder Sponsorenbeiträge finanziert wird oder für den Anlass ein Eintrittsgeld verlangt wird. Beide Tatbestände treffen auf die von der Beschwerdeführerin organisierten Spiele ohne weiteres zu. Dies ist denn auch von keiner Seite bestritten. Es stellt sich indessen die Frage, wie weit diese Kostentragung geht bzw. wo die Grenze zu ziehen ist. Eine Antwort darauf lässt sich dem Wortlaut der Bestimmung nicht eindeutig entnehmen, weshalb eine Auslegung vorzunehmen ist. Ausgangspunkt der Auslegung einer Norm bildet ihr Wortlaut (sprachlich-grammatikalisches Element). Ist dieser nicht ganz klar und sind gestützt darauf verschiedene Auslegungen möglich, ist unter Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm zu suchen. Dabei zu berücksichtigen sind insbesondere der Wille des Gesetzgebers, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historisches Element), der Zweck der Norm und die durch diese geschützten Interessen (teleologisches Element) und die systematische Stellung der Norm im Gesetz sowie ihr Verhältnis zu anderen Gesetzesvorschriften (systematisches Element). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 150 I 195 E. 5.1; 150 II 489 E. 3.2; 149 II 43 E. 3.2; je mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht auch die Entstehungsgeschichte und die entsprechenden Materialien zu den jeweiligen Revisionen konsultiert. Der Regierungsrat führte in seinem Bericht und Antrag vom 21. Februar 2006 dazu aus, dass ein grösserer

Sportanlass, unabhängig davon, ob er von einem Privaten, einem Sportverein oder einem Verband organisiert werde, umfangreiche Ordnungs-, Schutz- oder Verkehrsmassnahmen verursache, wofür grundsätzlich nicht die Allgemeinheit einzustehen habe. Dies insbesondere dann nicht, wenn der Anlass durch Werbe- oder Sponsoringeinnahmen finanziert werde und die Möglichkeit bestehe, durch Eigenleistungen der Veranstaltenden – etwa durch die Erarbeitung eines Sicherheits- und Verkehrskonzepts und Stellen eigener Hilfskräfte – die Kosten für Verkehrsregelung und Ordnungsmassnahmen zu senken (Vorlage Nr. 1413.1 – Laufnummer 11957 S. 55 f.). Weiter erklärte er, die Durchführung politischer, kultureller und sportlicher Veranstaltungen sollen dadurch nicht erschwert werden. Auch seien zusätzliche Einnahmen nicht das Ziel, sondern dort die Kosten zu senken, wo dies möglich und, im Sinne der Förderung der Eigenverantwortung der Veranstaltenden, gar erstrebenswert sei. Mit entsprechenden Eigenleistungen der Veranstaltenden könne nämlich die Zahl der nötigen Hilfspolizisten durch Freiwillige gesenkt werden. Erbringe also der Veranstalter Eigenleistungen, würden 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 liessen (etwa das Auftreten von Randalierern, Schlägern, Hooligans), könne der Veranstalter nicht verantwortlich gemacht werden; diesbezügliche Kosten aus der Intervention der Polizei würden ihm nicht auferlegt. So seien 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 würden für die Intervention der Polizei bei einer Schlägerei an einer Fasnachtsveranstaltung. Dies sei nicht neu (Vorlage Nr. 1413.1 – Laufnummer 11957 S. 58 f.). Und schliesslich präziserte der Regierungsrat in Form einer Bemerkung Folgendes: Nicht selten müsse 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 stelle sich angesichts des polizeilichen Aufwands natürlich die Frage, ob es richtig sei, diesen Aufwand aus Steuermitteln zu begleichen, oder ob es nicht gerade solche Fälle seien, bei denen die Polizeikosten den Veranstaltenden sollten überwältigt werden können. Bei dieser Frage sei jedoch folgendes in Betracht zu ziehen: Wer eine Veranstaltung durchführe, die dann letztlich Anlass zu einem präventiven oder repressiven Polizeieinsatz gebe, unterliege solange keiner Haftung für die Interventionskosten (Kosten für den zusätzlichen Polizeiaufwand, weil die Veranstaltung gestört wird) der Polizei, als sich die Veranstaltenden nicht nur rechtmässig verhielten, sondern auch alle nach dem ge-

wöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung notwendigen Vorkehrungen trafen, um die Veranstaltung ordnungsgemäss durchzuführen. Dazu gehöre insbesondere auch das Einhalten der von der Polizei auferlegten Verpflichtungen gemäss § 17, aber auch organisatorische Vorkehrungen, etwa der Beizug privater Schutz- und Sicherheitsdienste. Diese hätten jedoch keine hoheitlichen polizeilichen Befugnisse und dürften keine polizeilichen Massnahmen ergreifen oder Zwang gegen Störer ausüben. Deshalb gelange in solchen Fällen die Polizei zum Einsatz. Sie habe gegen jene vorzugehen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören würden. Dies seien jedoch nicht die Organisatoren eines an sich rechtmässigen Anlasses. Als solche seien sie bloss mittelbare Verursacher eines polizeiwidrigen Zustandes. Würden Massnahmen zur Vermeidung oder Behebung eines solchen polizeiwidrigen Zustandes ergriffen, seien die Kosten von denjenigen zu tragen, die sie verursacht hätten (Vorlage Nr. 1413.1 – Laufnummer 11957 S. 63).

Später wurde die Tragung der Kosten im Rahmen von § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG auf 60 % begrenzt (vgl. Vorlage Nr. 1984.4 / 2005.3 / 1662.5 / 1724.3 / 1725.3 / 1859.3 / 1938.3 / 1945.3 – Laufnummer 13756 S. 9 ff.). Inhaltlich hat sich ausser der Begrenzung auf 60 % nichts geändert. Abermals wurde betont, dass wer eine Veranstaltung durchführe, die letztlich Anlass zu einem präventiven oder repressiven Polizeieinsatz führe, solange keiner Haftung für die Interventionskosten der Polizei unterliege, als sich die Veranstalter nicht nur rechtmässig verhielten, sondern auch alle nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung notwendigen Vorkehrungen getroffen hätten, um die Veranstaltung ordnungsgemäss durchzuführen. Dies müsse auch für den EVZ gelten (S. 10).

5.3 Der Blick in die Materialien und die gestützt darauf zu berücksichtigenden weiteren Auslegungselemente zeigen demnach, dass die Auffassung der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht dem wahren Sinn und Zweck der eingeführten und geänderten Bestimmung von § 25 PolOrgG entspricht.

5.3.1 Unstreitig hat die Beschwerdeführerin für Kosten von Polizeieinsätzen aufzukommen, welche unmittelbar mit der Durchführung eines Spiels anfallen. Hierzu gehören etwa Aufwendungen für den polizeilichen Ordnungs-, Sicherheits- oder Verkehrsdienst. Es gilt dabei zu betonen, dass das Sicherheitskonzept der Beschwerdeführerin im Vergleich zu anderen Veranstaltern in der Schweiz äusserst umfassend und sehr streng ist. Es beinhaltet u.a. Einlasskontrollen sowie die Fantrennung und entspricht somit den von der KKJPD

(Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren) befürworteten und beabsichtigten Massnahmen im Rahmen des "Kaskadenmodells". Weder von der Vorinstanz noch von der ZUPO wird in Abrede gestellt, dass die Beschwerdeführerin ihrer Verantwortung und Pflicht als Veranstalterin nicht nachgekommen wäre. Das Sicherheitsdispositiv genügt anlässlich regulärer Meisterschaftsspiele denn auch üblicherweise dem Sicherheitsbedarf, was auch die Vorinstanz festgestellt hat (vgl. BF-act. 1 E. II. 3.3 sowie RR-act. 5 Ziff. 17). Insbesondere wird auch keine Verletzung von Bestimmungen im Zusammenhang mit der Rahmenbewilligung für die Durchführung von Spielen des EVZ in der Saison 2021/2022 (SD-act. 1) geltend gemacht. Folglich kann als erstes Fazit gesagt werden, dass die Beschwerdeführerin sämtliche notwendigen Vorkehrungen im Hinblick auf die Durchführung der Spiele vorgenommen und sich nichts vorzuwerfen hat.

5.3.2 Sodann ist die Frage zu beantworten, ob die Beschwerdeführerin auch unmittelbare Verursacherin der Polizeieinsätze vom 23. und 27. April 2022 war. Denn wie vorstehend dargelegt (vgl. E. 5.2 hiervor), wird mit der Bestimmung von § 25 Abs. 1 lit. a und b PolOrgG nicht beabsichtigt, dass ein Veranstalter für Polizei-Einsätze aufzukommen hat, die sich nicht aus der Organisation des Anlasses selbst ergeben und sich auch nicht durch geeignete Vorkehrungen des Veranstalters beeinflussen lassen. Insbesondere wer nur mittelbarer Verursacher eines polizeiwidrigen Zustandes ist, unterliegt keiner Haftung. Die Kosten sind vielmehr von denjenigen zu tragen, die sie verursacht haben, mithin unmittelbar ursächlich dafür sind.

Wie sich aus den Akten ergibt und auch die Vorinstanz festgestellt hat (vgl. etwa BF-act. 1 E. II. 3.3), wurden die Einsätze der ZUPO an den Spielen vom 23. und 27. April 2022 in erster Linie durch die angereisten ZSC-Fans ohne Tickets und das von ihnen durchgeführte Public Viewing verursacht. Die ZUPO erachtete aufgrund des durch die ZSC-Fanggruppierungen angekündigten Public Viewings ein ihrer Lagebeurteilung angepasstes Dispositiv an Einsatzkräften als erforderlich, um eine Konfrontation der Fanggruppierungen zu verhindern und die Sicherheit der Matchbesuchenden zu gewährleisten (BF-act. 1 E. II. 3.3.3.5 und RR-act. 5 Ziff. 18). Aus dem Wiedererwägungsentscheid der ZUPO vom 7. Juli 2023 erhellt, dass sowohl die Playoffspiele des EVZ als auch das vom EVZ organisierte Public Viewing auf dem Arenaplatz bewilligt worden sind. Anders verhält es sich bei den angereisten ZSC-Fans ohne Tickets. Wie die Auszüge aus dem entsprechenden Fanforum der ZSC-Anhänger zeigen, hatten diese Fans keinerlei Absicht, das Playoffspiel in der Bossard Arena mitzuverfolgen. Namentlich aufgrund der Sicherheitsmassnahmen der Beschwerdeführerin wollten sie darauf verzichten und demgegenüber ein Alternativprogramm

anbieten in der Form eines kleinen Public Viewings vor dem Gästeblock und mit "reichlich" Bier. Gleiches Bild ergibt sich für das Playoffspiel vom 27. April 2022 (RR-act. 1 Beilage 3). Die ZSC-Fans verfolgten somit den Zweck, gegen die aus ihrer Sicht rigorosen Sicherheitsmassnahmen der Beschwerdeführerin zu protestieren und mit der Durchführung eines eigenen Public Viewings vor Ort eine eigene Veranstaltung durchzuführen. Wie die ZUPO denn auch selber ausführte, wollte sie das Aufstellen von Infrastruktur auf öffentlichem Grund nicht dulden (RR-act. 5 Ziff. 19). Es ergibt sich aus den Akten hinreichend klar, dass die durchgeführten Playoffspiele des EVZ den Grund für das Anreisen der ZSC-Fans ohne Tickets darstellte. Ebenso deutlich ist aber auch, dass es sich beim Public Viewing der angereisten ZSC-Fans ohne Tickets um einen eigenständigen Anlass handelte – sie hatten nie die Absicht, effektiv an das Playoffspiel in der Bossard Arena zu gehen –, der von keiner Seite bewilligt worden war und notabene auch von der ZUPO grundsätzlich nicht geduldet worden war.

Wie bereits erwähnt, war mit der Einführung der Bestimmungen von § 25 PolOrgG nicht beabsichtigt, Veranstaltern Kosten für einen präventiven oder repressiven Einsatz zu überbinden, wenn sie sich rechtmässig verhalten und alle notwendigen Vorkehrungen getroffen haben. Für Polizeieinsätze, die sich nicht aus der Organisation und Durchführung des Anlasses selbst ergeben und sich auch nicht durch geeignete Vorkehrungen des Veranstalters beeinflussen lassen, kann der Veranstalter nicht verantwortlich gemacht werden. Nicht die Beschwerdeführerin als Organisatorin der Playoffspiele vom 23. und 27. April 2022, bei welchen es sich um rechtmässige und bewilligte Anlässe handelte, war direkte Verursacherin der Polizeieinsätze, sondern sie ist vielmehr als mittelbare Verursacherin zu qualifizieren. Die Vorinstanz bejahte zwar einen Konnex, weil ein solches Verhalten von Fans zu den inhärenten Risiken solcher Veranstaltungen zählen würden (BF-act. 1 E. 3.3.3.5). Es trifft zu, dass das Bundesgericht dies in BGE 135 I 130 E. 6.3 so festgehalten hat. Aber auch dort betraf es den Fall, in welchem eine Sportveranstaltung direkt den Einsatz eines umfangreichen Ordnungsdienstes rechtfertigt und das Aufbieten von zusätzlichen Polizeikräften notwendig macht. Mit anderen Worten kommt dies dann zum Tragen, wenn die vorgängige Einschätzung ein erhöhtes Gefahrenpotential ergibt. Hier verhält es sich anders. Die betreffenden ZSC-Fans haben öffentlich zur Anreise aufgerufen, ohne aber dem Spiel im Stadion beiwohnen zu wollen. Sie wollten einen eigenen Anlass mit Public Viewing durchführen, weil sie mit den Sicherheitsmassnahmen in der Bossard Arena nicht einverstanden sind. Direkt ursächlich für das zusätzliche Polizeiaufgebot sind folglich die angereisten ZSC-Fans ohne Tickets, was die ZUPO selbst in ihrem Wiedererwägungsentscheid festhielt. Die hier zu beurteilende Konstellation ist vergleichbar mit dem im

Bericht und Antrag vom 21. Februar 2006 erwähnten Beispiel einer Intervention aufgrund einer Schlägerei an einer Fasnachtsveranstaltung, in welchem keine Kosten erhoben werden (Vorlage Nr. 1413.1 – Laufnummer 11957 S. 59). Oder wenn als Folge einer bewilligten Demonstration eine unbewilligte Gegendemonstration auftritt, kann nicht dem Veranstalter des bewilligten Anlasses die Kosten für eine Intervention auferlegt werden, da er keinerlei Möglichkeit hat, das zu verhindern. Denn ebenso wenig wie die ZUPO den ZSC-Fans die Anreise hätte verbieten können, liegt es nicht in der Macht der Beschwerdeführerin, den Aufmarsch gegnerischer Fans zu verhindern, welche im Übrigen auch nicht das Spiel im Stadion verfolgten, sondern gegen die Sicherheitsmassnahmen protestieren wollten.

5.3.3 Vorliegend besteht somit keine gesetzliche Grundlage, um die Kosten der ZUPO für ihre Polizeieinsätze vom 23. und 27. April 2022, welche im Zusammenhang mit der unbewilligten Aktion der angereisten ZSC-Fans ohne Tickets für den Zugang zur Bossard Arena stehen, auf die Beschwerdeführerin zu überwälzen. Jedenfalls ist § 25 Abs. 1 lit. a und b PolOrgG nach dem hiavor Gesagten dafür nicht einschlägig. Vielmehr müsste die ZUPO ihren Anspruch nach § 25 Abs. 3a lit. a PolOrgG prüfen, da die ZSC-Fans für das durchgeführte Public Viewing keine Bewilligung hatten und es aufgrund dessen zu nachgelagerten Vorkommnissen kam. Wie die Beschwerdeführerin nämlich zutreffend vorbringt, wäre es zudem stossend, wenn sie für Kosten von Polizeiinterventionen aufkommen müsste, obschon sie alle notwendigen Vorkehrungen ihrerseits getroffen und keinerlei Möglichkeit hat, die Anreise von Fans gegnerischer Teams zu verhindern. Ihrem Sicherheitsdienst kommen keinerlei hoheitlichen und polizeilichen Befugnisse zu. So hätten es gegnerische Fans in der Hand, mit einem friedlichen Aufmarsch trotz fehlender Bewilligung einen Polizeieinsatz zu erzwingen, der sodann von der Beschwerdeführerin zu tragen wäre und sie wirtschaftlich schädigen würde.

5.4 Gleichzeitig ist auch eine Verletzung des Störerprinzips als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips festzustellen.

5.4.1 Bei den Kosten für Polizeiinterventionen handelt es sich um Kausalabgaben. Damit wird eine besondere vom Staat erbrachte Leistung abgegolten. Sie haben das Äquivalenzprinzip – dieses entspricht im Bereich der öffentlichen Abgaben dem Verhältnismässigkeitsprinzip – zu beachten (BGE 135 I 130 E. 2).

Ferner ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dass sich die polizeiliche Massnahme nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustandes richten darf. Das Störerprinzip konkretisiert somit den Verhältnismässigkeitsgrundsatz in persönlicher Hinsicht. Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Betracht kommen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten haben; entferntere, lediglich mittelbare Verursachungen scheiden aus (Unmittelbarkeitsprinzip). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen. Diese Massnahmen umfassen nicht nur diejenigen, welche vom Störer selber hätte vorgekehrt oder veranlasst werden können und lediglich wegen zeitlicher Dringlichkeit direkt von der zuständigen kantonalen Behörde angeordnet worden sind. Sie beinhalten auch Vorkehrungen, welche von vornherein technisch und rechtlich nur von den polizeilichen Organen und denen ihnen beigeordneten Spezialdiensten vorgenommen oder angeordnet werden können. Als Störer gilt erstens der Verhaltensstörer, der durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z.B. randalierende Demonstranten). Zweitens wird der Zustandsstörer erfasst, der die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z.B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute). Drittens gilt schliesslich der Zweckveranlasser als Störer, der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z.B. der Organisator einer Veranstaltung). Massgebend ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Zweckveranlassers und der Störung. Nach der Lehre nehmen etwa die Verantwortlichen eines Fussballclubs, der für seine gewalttätige Hooligan-Szene bekannt ist, zumindest in Kauf, dass es zu Ausschreitungen und als Folge davon zu einem Polizeieinsatz kommt. Sie gelten daher als Zweckveranlasser der Störungen (BGE 143 I 147 E. 5.1). Gemäss Bundesgericht ist es zulässig, die Organisatoren von Sportveranstaltungen wie auch Kundgebungsveranstalter, die sich pflichtwidrig verhalten, zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten (BGE 143 I 147 E. 5.2).

5.4.2 Polizeiliche Massnahmen bzw. die Tragung der Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes dürfen sich nur gegen den unmittelbaren Störer richten. Die Beschwerdeführerin ist grundsätzlich Zweckveranlasserin der Playoffspiele vom 23. und 27. April 2022 gewesen. Diesbezüglich hat sie aber – wie weiter vorne dargelegt – sämtliche notwendigen Vorkehrungen getroffen, eine Pflichtwidrigkeit konnte

und kann ihr nicht vorgeworfen werden. Lediglich die Durchführung der Spiele führte nicht zum erhöhten Sicherheitsdispositiv. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der EVZ nicht – wie etwa andere Sportclubs in der Schweiz aus anderen Sportarten – für eine gewalttätige Fanszene bekannt wäre. Die ZUPO räumte selber ein, dass der Aufruf der ZSC-Fans ohne Tickets im Fanforum zur Anreise nach Zug und zur Veranstaltung eines eigenen Public Viewings den Ausschlag gegeben hat, das Polizeiaufgebot anzupassen. Diese Aktion ist als eigenständige Gegenveranstaltung zu werten, die ohne Bewilligung abgehalten wurde und eigentlich auch von der ZUPO nicht geduldet gewesen wäre. Als Störer müssen daher die ZSC-Fans ohne Tickets qualifiziert werden, welche den polizeiwidrigen Zustand zu verantworten haben. Klarerweise ist die Beschwerdeführerin somit nur als mittelbare Verursacherin zu betrachten, weswegen die Auferlegung der Kosten für das zusätzliche Polizeiaufgebot auf die Beschwerdeführerin gegen das Störerprinzip und somit gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstösst. Auch unter dem Blickwinkel des Verursacherprinzips erscheint es als nicht sachgerecht, der Beschwerdeführerin Kosten aufzubinden.

5.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Auferlegung der Kosten für das zusätzliche Polizeiaufgebot für Einsätze vom 23. und 27. April 2022 im Zusammenhang mit den von den ZSC-Fans ohne Tickets organisierten Public Viewings auf die Beschwerdeführerin nicht mit § 25 Abs. 1 lit. a und b PolOrgG vereinbar ist sowie gegen das Störerprinzip und folglich gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstösst.

Angesichts dessen braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob auch eine Verletzung des Legalitätsprinzips, des Äquivalenzprinzips und der Wirtschaftsfreiheit vorliegt.

6. Grundsätzlich ebenfalls offen gelassen bzw. nicht abschliessend geprüft zu werden, braucht die Frage, ob die ZUPO als Verfügungsinstanz überhaupt unparteilich, unabhängig und neutral ist. Hierzu kann grundsätzlich auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden. Aus Art. 29 Abs. 1 BV fliesst der Anspruch, dass jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist haben. Infolgedessen müssen die Verwaltungsbehörden, wozu auch die ZUPO gehört, richtig zusammengesetzt sein und ein bestimmtes Mass an Unvoreingenommenheit haben. Verwaltungsbehörden bilden jedoch Teil der staatlichen Verwaltung und erfüllen öffentliche Aufgaben. An sie kann nicht der gleiche Massstab der Unparteilichkeit angesetzt werden wie bei Gerichtsbehörden (vgl. etwa Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015,

Art. 29 N 36). Gemäss § 25 Abs. 5 PolOrgG ist die ZUPO zuständig für die Rechnungsstellung der Kosten. Sie hat somit die Befugnis, ihre erbrachten Leistungen selbst in Rechnung zu stellen. In dieser Hinsicht ist sie selbstredend zur Unvoreingenommenheit verpflichtet. Nur weil sie eine Rechnung stellt, die nicht im Sinn des Adressaten ist, bedeutet indessen noch nicht das Gegenteil. Überdies kann ohnehin nicht eine ganze Behörde als befangen oder voreingenommen gelten, sondern nur einzelne Personen.

7. Zu beurteilen ist noch die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es könne nicht angehen, wenn während rund vier Jahren nie polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt worden seien, nun aber unvermittelt ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs rund neun Monate nach den zwei Einsätzen dies erfolge. Ihr hätte vorgängig zum Sachverhalt und zur rechtlichen Grundlage Gelegenheit zur Äusserung gegeben werden müssen.

7.1 Das Verwaltungsgericht Zug hat in seinem Urteil V 2015 4 vom 30. März 2016 in: GVP 2016 26 eine Verletzung des rechtlichen Gehörs festgestellt, nachdem die ZUPO drei Monate nach einem Einsatz – es ging um einen Fehlalarm – ohne die betroffene Person vorher zum Sachverhalt und zur Rechtsgrundlage anzuhören, eine Rechnung gestellt hat. Das Gericht erwog, dem Beschwerdeführer sei weder am Einsatzabend die polizeiliche Beurteilung eines Fehlalarms und die sich daraus ergebende Kostenfolge für ihn kommuniziert worden noch sei die anschliessend vor der Rechnungsstellung der Fall gewesen. Diesen Umstand beanstandete das Verwaltungsgericht.

7.2 Auch vorliegend kann das Gericht zu keinem anderen Schluss kommen. Es ist erstellt, dass der Beschwerdeführerin seit Jahren keine Polizeieinsätze in Rechnung gestellt worden sind. Wenn nun – wie vorliegend – ein aufgrund eines zusätzlichen Sachverhaltselements (die Ankündigung der ZSC-Fans, welche kein Ticket besaßen, nach Zug für ein eigens organisiertes Public Viewing zu reisen) angepasstes Sicherheitsdispositiv notwendig ist und allenfalls zu erwarten ist, dass sich das Abgabesubjekt mit der Überbindung der Einsatzkosten möglicherweise nicht für einverstanden erklärt, muss vorliegend das rechtliche Gehör gewährt werden. Dies gilt umso mehr, wenn die Rechnung unvermittelt rund acht Monate nach dem betreffenden Einsatz gestellt wird. Dass keine Gehörgewährung stattgefunden hat, ergibt sich auch aus dem Wiedererwägungsentscheid vom 7. Juli 2023 (vgl. RR-act. 5 Ziff. 9). Selbstredend kann eine solche Gehörsverletzung geheilt werden, was die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat. Allerdings wäre dies bei der Kosten- und Entschädigungsfolge zu berücksichtigen gewesen. Da insgesamt aber ohnehin eine

vollständige Gutheissung erfolgt und die Vorinstanz damit über deren Verteilung neu zu befinden hat, hat es damit sein Bewenden.

8. Nach dem Gesagten steht fest, dass die Rechnungen Nr. A. _____ und Nr. B. _____ der Zuger Polizei vom 27. Dezember 2022 sowie der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 9. April 2024 gegen § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG verstossen sowie auch das Störerprinzip und damit verbunden den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verletzen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Die angefochtenen Rechnungen und der vorinstanzliche Entscheid sind aufzuheben. Selbstredend steht es der ZUPO offen, der Beschwerdeführerin eine neue, in Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen angepasste Rechnung auszustellen. Im Weiteren hat der Regierungsrat neu über die Kosten- und Entschädigungsfolge im Verwaltungsbeschwerdeverfahren unter Berücksichtigung des Ausgang des vorliegenden Verfahrens zu befinden.

9.

9.1 Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht trägt die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Dem Regierungsrat darf das Gericht jedoch keine Kosten belasten (§ 24 Abs. 1 VRG). Deshalb sind keine Kosten zu erheben.

9.2 Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Hier obsiegt die von einem Rechtsanwalt vertretene Beschwerdeführerin vollständig. Der Regierungsrat hat der Beschwerdeführerin somit eine Parteientschädigung auszurichten, welche ermessensweise auf Fr. 3'100.– (inkl. MWST und Barauslagen) festgesetzt wird.

9.3 Da der Regierungsrat der damals unterlegenen Beschwerdeführerin im nunmehr aufgehobenen Entscheid Kosten von Fr. 1'200.– auferlegt hat, wird die Sache zur Neuverlegung von Kosten im Vorverfahren an den Regierungsrat zurückgewiesen, wobei der vorliegende Verfahrensausgang zu beachten ist.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Rechnungen Nr. A. _____ und Nr. B. _____ der Zuger Polizei vom 27. Dezember 2022 sowie der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 9. April 2024 werden aufgehoben.
2. Es werden keine Kosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– wird ihr zurückerstattet.
3. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 3'100.– (inkl. MWST und Barauslagen) zu bezahlen.
4. Der Regierungsrat des Kantons Zug wird angewiesen, die Kosten und Parteientschädigung aus dem vorinstanzlichen Verfahren unter Berücksichtigung des vorliegenden Urteils neu zu verlegen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
6. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (im Dispositiv).

Zug, 1. September 2025

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Die Gerichtsschreiberin

versandt am