

Entscheidbesprechungen

Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht/ Droit constitutionnel et administratif

1.9. Polizei- und Ordnungsrecht/ Police et ordre public

Polizeikostenüberwälzung im Eishockey

Besprechung von VGer ZG, V 2024 54, 1.9.2025

Verwaltungsgericht Zug, Urteil V 2024 54 vom
1. September 2025, EVZ Sport AG gegen Regierungsrat
des Kantons Zug, Rechnungen für Polizeieinsätze.



TIM WILLMANN*



PATRICE MARTIN ZUMSTEG**

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug befassete sich mit der Kostenüberwälzung von Polizeieinsätzen rund um drei Playoff-Finalsplele 2022 zwischen dem EVZ und den ZSC Lions. Das Verwaltungsgericht hob die Überwälzung von 60% der Kosten auf den EVZ auf, da die Einsätze aufgrund von Protestaktionen ticketloser ZSC-Fans erfolgt seien und der erforderliche rechtliche Konnex zum EVZ fehle. Der EVZ habe ein besonders strenges, als vorbildlich eingestuftes Sicherheitskonzept umgesetzt und sei höchstens mittelbarer Verursacher. Die Kostenüberwälzung verletze § 25 PolOrgG/ZG sowie das Störer- und das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Autoren begrüßen das Ergebnis, kritisieren aber teilweise die Begründung: Das Gericht stütze sich zu stark auf die Materialien und blende eine zeitgemässe, teleologische Auslegung aus. Störer- und Verursacherbegriffe wurden unscharf verwendet. Auch Aussagen zu Fangewalt und Sicherheitsmassnahmen waren z.T. unpräzise. Dem Urteil wird vermutlich trotzdem Signalwirkung für ähnliche Proteste in Zukunft zukommen.

I. Sachverhalt

Am 23. und 27. April sowie am 1. Mai 2022 fanden in Zug die Playoff-Finalsplele zwischen dem Eissportverein Zug (EVZ) und den ZSC Lions aus Zürich statt. Die Spiele wurden von der dafür zuständigen EVZ Sport AG organisiert und durchgeführt.

Die Fanszene der ZSC Lions hat im Vorfeld des Spiels vom 23. April 2022 angekündigt, dass sie auf einen Stadionbesuch verzichte, die Partie aber auch ohne Ticket in Zug verfolgen werde. Dafür organisiere man vor dem Gästesektor ein kleines Public Viewing mit entsprechender Bierversorgung. Die Zuger Polizei entschied sich, die anreisenden ZSC-Fans am Bahnhof abzufangen und geschlossen zum Stadion zu begleiten. Wie geplant, wurde vor dem Gästesektor das Spiel via Beamer aus einem Bus heraus übertragen, da die Zuger Polizei im Vorfeld kommunizierte, dass das Aufstellen von Infrastruktur auf öffentlichem Grund nicht geduldet werde. Nach dem Spiel kam es auf dem Rückweg zum Bahnhof zu einer kurzen Konfrontation mit EVZ-Fans, die durch die Zuger Polizei vor Ort entschärft werden konnte.

Die Ausgangslage vor dem Spiel am 27. April 2022 war identisch, wobei die Zuger Polizei aufgrund der Konfrontation anlässlich des vorherigen Spiels ihr Aufgebot leicht erhöhte. Wie schon vier Tage zuvor verlief die Phase vor und während der Partie ohne jegliche Probleme. Nach dem Spiel kam es jedoch zu verbalen Provokationen, einer kurzzeitigen Blockade der Hauptverkehrsachse durch die ZSC-Fans und einem Schaden an einem Polizeifahrzeug.

Im Vorfeld des entscheidenden Spiels am 1. Mai 2022 teilte die Zuger Polizei den Fans der ZSC Lions mit, dass die Anwesenheit von ZSC-Fans ohne gültiges Ticket bei diesem Spiel nicht geduldet werde. Daraufhin unterblieb eine ursprünglich geplante Anreise der Zürcher Fanszene.

Am 27. Dezember 2022, also erst acht Monate später, stellte die Zuger Polizei der EVZ Sport AG 60% der Kosten für die geleisteten Einsätze in Rechnung. Sowohl ein dagegen eingereichtes Wiedererwägungsgesuch an die Zuger Polizei als auch die folgende Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat wurden abgewiesen. Die EVZ Sport AG erhob darauf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sodass sich im September 2025 das Verwaltungsgericht des Kantons Zug mit der Kostenüberwälzung beschäftigen musste. Das entsprechende Urteil ist inzwischen in Rechtskraft erwachsen.

* TIM WILLMANN, MLaw, Doktorand am Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern.

** PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Dr. iur., Rechtsanwalt, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur, und AAK Anwälte und Konsultanten AG, Zürich.

II. Erwägungen des Verwaltungsgerichts Zug

Das Verwaltungsgericht hält fest, dass die Beschwerdeführerin vor Gericht eine unrichtige Anwendung von § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG/ZG¹ rüge. Sie mache geltend, dass die Einsätze der Zuger Polizei primär durch die angereisten ZSC-Fans ohne Ticket und die von ihnen durchgeführte Boykottveranstaltung inklusive Public Viewing und Bierausschank auf öffentlichem Grund veranlasst und verursacht worden seien. Da diese Protestveranstaltung explizit auf einem Spielboykott beruhe, fehle es an einem hinreichenden Konnex zu einem Eintrittsgeld, zu Werbeeinnahmen oder Sponsorenbeiträgen i.S.v. § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG/ZG. Gerügt werde ebenfalls eine Verletzung des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips, zumal es für einen Veranstalter bei objektiver Betrachtung in keiner Weise vorhersehbar sei, dass er für polizeiliche Leistungen aufkommen müsse, die durch eine unbewilligte Boykottveranstaltung auf öffentlichem Grund gegen die von ihm getroffenen Sicherheitsmassnahmen verursacht würden. Des Weiteren stelle sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, der vorinstanzliche Entscheid sei nicht mit dem abgaberechtlichen Verursacherprinzip (Unmittelbarkeitsprinzip) und dem Störerprinzip vereinbar. Die EVZ Sport AG habe alles ihr Zumutbare unternommen, um Polizeigüter zu schützen. Der Boykott der Zürcher Fanszene habe gerade aufgrund der getroffenen Sicherheitsmassnahmen stattgefunden. Die Protestveranstaltungen seien von Anfang an örtlich, inhaltlich und ökonomisch getrennt vom Eishockeyspiel konzipiert gewesen (E. 4). Die Beschwerdeführerin führe zusammenfassend aus: «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.»

Das Verwaltungsgericht hält dazu fest, dass gemäss § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG/ZG 60 % der Kosten für polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt werden könnten, wenn der Anlass über Werbeeinnahmen oder Sponsorenbeiträge finanziert oder für den Anlass ein Eintrittsgeld verlangt werde, was für die Spiele des EVZ

zweifelsfrei gegeben sei. Da sich der Paragraph nicht zur Frage äussere, wie weit diese Kostentragung gehe bzw. wo die Grenze zu ziehen sei, müsse die Rechtsnorm ausgelegt werden. Die Auslegung erfolge gemäss dem pragmatischen Methodenpluralismus des Bundesgerichts. Wie bereits der Regierungsrat als Vorinstanz konzentriert sich das Verwaltungsgericht auf die Entstehungsgeschichte und die entsprechenden Materialien zu den jeweiligen Revisionen. Darauf gestützt wird erneut betont, dass bei einer Veranstaltung im Grundsatz nicht die Allgemeinheit, sondern die Veranstaltenden für die polizeilichen Kosten von Ordnungs-, Schutz- oder Verkehrsmassnahmen aufkommen sollten. Für Polizeieinsätze, die sich aber nicht aus der Organisation und Durchführung des Anlasses selbst ergäben und die sich auch nicht durch geeignete Vorkehrungen des Veranstalters beeinflussen liessen, könne der Veranstalter nicht verantwortlich gemacht werden. Wer eine Veranstaltung durchführe, die dann letztlich Anlass zu einem Polizeieinsatz gebe, unterliege so lange 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 trafen, um die Veranstaltung ordnungsgemäss durchzuführen (E. 5.2). Im Jahr 2011 sei die Tragung der Kosten im Rahmen von § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG/ZG auf 60 % begrenzt worden, wobei die Norm ansonsten inhaltlich nicht angetastet worden sei (E. 3 und 5.2).

Gestützt auf die Materialien kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass der Entscheid der Vorinstanz nicht dem wahren Sinn und Zweck von § 25 PolOrgG/ZG entspreche (E. 5.3). Diese sei nämlich von einem klaren Konnex zwischen unbewilligtem Public Viewing der ZSC-Fans und dem durch die EVZ Sport AG veranstalteten Spiel ausgegangen. Gemäss der Vorinstanz zähle eine Anreise trotz Spielboykott aufgrund von zu restriktiv empfundenen Sicherheitsmassnahmen zu den inhärenten Risiken solcher Veranstaltungen, sodass die Beschwerdeführerin 60 % der daraus erwachsenen Kosten tragen solle (E. 3).

Das Verwaltungsgericht sieht dies anders: Das Sicherheitskonzept der EVZ Sport AG sei im Vergleich zu anderen Veranstaltenden in der Schweiz äusserst umfassend und sehr streng. Es beinhalte u.a. Einlasskontrollen sowie eine Fantrennung und entspreche somit den von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) befürworteten und beabsichtigten Massnahmen im Rahmen des «Kaskadenmodells». In einem ersten Fazit werde dementsprechend festgehalten, dass die Beschwerdeführerin sämtliche notwendigen Vor-

¹ Gesetz des Kantons Zug vom 30. November 2006 über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz, PolOrgG/ZG; BGS 512.2).

kehrungen im Hinblick auf die Durchführung der Spiele vorgenommen und sich nichts vorzuwerfen habe (E. 5.3.1). Fraglich sei nachfolgend, ob die EVZ Sport AG auch unmittelbare Verursacherin der Polizeieinsätze vom 23. und 27. April 2022 gewesen sei. Die Einsätze der Zuger Polizei an diesen Spieldaten seien in erster Linie durch die ohne Tickets angereisten ZSC-Fans verursacht worden. Die Zürcher Fanszene habe auch nie die Absicht gehabt, das Playoff-Spiel im Stadion mitzuverfolgen. Stattdessen hätten die ZSC-Fans von Anfang an ein eigenes Public Viewing veranstalten wollen. Diese Parallelveranstaltung sei deshalb als eigenständiger Anlass zu betrachten, der von keiner Seite bewilligt und auch von der Zuger Polizei grundsätzlich nicht geduldet worden sei. Die EVZ Sport AG sei lediglich mittelbare Verursacherin der Polizeieinsätze. Im Gegensatz zu dem in BGE 135 I 130 E. 6.3 geschilderten Fall, auf den sich die Vorinstanz bezogen habe, seien die ZSC-Fans ohne Tickets direkt ursächlich für das zusätzliche Polizeiaufgebot gewesen, was die Zuger Polizei in ihrem Wiedererwägungsentscheid selbst festgehalten habe (E. 5.3.2).

Es bestehe somit keine gesetzliche Grundlage für die vorliegende Kostenüberwälzung, da § 25 Abs. 1 lit. a und b PolOrgG/ZG mangels hinreichenden Konnexes nicht einschlägig seien. Die Zuger Polizei habe lediglich die Möglichkeit, eine Anwendung von § 25 Abs. 3a PolOrgG/ZG zu prüfen und den ZSC-Fans aufgrund der fehlenden Bewilligung für das Public Viewing vor dem Gästesektor und der nachfolgenden Auseinandersetzungen die Kosten aufzuerlegen (E. 5.3.3).

Neben der fehlenden gesetzlichen Grundlage ist gemäss Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall auch eine Verletzung des Störerprinzips festzustellen (E. 5.4). Da es sich bei den Kosten für Polizeieinterventionen um Kausalabgaben handle, hätten diese das Äquivalenzprinzip zu beachten. Ferner ergebe sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip, dass sich polizeiliche Massnahmen nur gegen Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustandes richten dürften. Neben dem Verhaltensstörer und dem Zustandsstörer komme der Zweckveranlasser als Störer in Betracht, sofern ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Verhalten des Zweckveranlassers und der Störung vorliege (E. 5.4.1). Die EVZ Sport AG sei grundsätzlich Zweckveranlasserin der Playoff-Spiele vom 23. und 27. April 2022 gewesen, eine Pflichtwidrigkeit könne ihr jedoch nicht vorgeworfen werden. Der EVZ sei nicht für eine gewalttätige Fanszene bekannt, vielmehr habe der Aufruf der ZSC-Fans den Ausschlag für die Anpassung des Polizeiaufgebots gegeben. Die Aktion der Zürcher Fanszene sei als eigenständige

Gegenveranstaltung zu werten, sodass die ZSC-Fans ohne Tickets als Störer qualifiziert werden müssten. Folglich sei die Beschwerdeführerin 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 verstosse (E. 5.4.2).

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die Auferlegung der Kosten für das zusätzliche Polizeiaufgebot auf die EVZ Sport AG nicht mit § 25 Abs. 1 lit. a und b PolOrgG/ZG vereinbar sei sowie gegen das Störerprinzip und folglich gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstosse (E. 5.5). Nicht weiter vertieft werde die Frage, ob auch eine Verletzung des Legalitätsprinzips, des Äquivalenzprinzips und der Wirtschaftsfreiheit vorliege und inwiefern die Zuger Polizei als Verfügungsinstanz überhaupt unparteilich, unabhängig und neutral sei (E. 5.5 und 6).

Zum Schluss beurteilt das Verwaltungsgericht die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Beschwerdeführerin sei der Ansicht, dass sie vorgängig zum Sachverhalt und zur rechtlichen Grundlage hätte angehört werden müssen, bevor eine Rechnungsstellung erfolgt sei, zumal sie während rund vier Jahren nie polizeiliche Leistungen in Rechnung gestellt erhalten habe (E. 7). Das Gericht bejaht eine entsprechende Verletzung und nimmt dabei Bezug auf ein früheres Urteil, in dem das Verwaltungsgericht das fehlende rechtliche Gehör im Zusammenhang mit einer Rechnungsstellung der Zuger Polizei ebenfalls beanstandete. Da insgesamt aber ohnehin eine vollständige Gutheissung erfolge, spiele dies im vorliegenden Fall keine Rolle (E. 7.2).

Aufgrund des Verstosses gegen § 25 Abs. 2 lit. a und b PolOrgG/ZG, gegen das Störerprinzip und damit verbunden den Verhältnismässigkeitsgrundsatz erweise sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als begründet und werde gutgeheissen. Die angefochtenen Rechnungen und der vorinstanzliche Entscheid seien aufzuheben, wobei es der Zuger Polizei offenstehe, eine angepasste Rechnung auszustellen (E. 8). Das Gericht spricht der EVZ Sport AG eine Parteientschädigung zu, erhebt keine Kosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und weist die Sache zur Neuverlegung der im Vorverfahren angefallenen Kosten an den Regierungsrat zurück (E. 9.1, 9.2 und 9.3).

Da der Regierungsrat des Kantons Zug auf eine Beschwerde beim Bundesgericht verzichtet hat, ist das Urteil in Rechtskraft erwachsen.

III. Anmerkungen

A. Kostenüberwälzung

Die Auslegung von § 25 Abs. 2 PolOrgG/ZG ist ein zentraler Punkt im Urteil des Verwaltungsgerichts. Entsprechend wird erwähnt, dass die Auslegung gemäss dem Methodenpluralismus des Bundesgerichts erfolge (E. 5.2). In der anschliessenden Argumentation wird aber schwergewichtig auf die Materialien abgestellt. Dies ist – unabhängig vom Ergebnis – aus zwei Gründen wenigstens irritierend:

Erstens stammen der entscheidende Bericht und der Antrag des Regierungsrats aus dem Jahr 2006 und sind damit schon älter. Nach der Rechtsprechung kann den Materialien dann ein besonderes Gewicht zukommen, wenn es sich um einen neueren Text handelt. Mit zunehmendem Ablauf der Zeit können hingegen veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung nahelegen, als das Verständnis des historischen Gesetzgebers impliziert.² Das Verwaltungsgericht erklärt nicht, weshalb es in seinem Urteil von diesen Leitlinien des Bundesgerichts abweicht. Dies erstaunt umso mehr, als die Frage der Kostenüberwälzung von Polizeieinsätzen ein in den letzten 20 Jahren intensiv diskutiertes Thema darstellt.³

Damit sind wir beim zweiten Punkt. Das teleologische Auslegungselement wird zwar erwähnt, aber es ist nicht ersichtlich, wo das Gericht die Frage stellt, ob der historische auch noch dem heutigen Zweck der Norm entspricht. Kann es aufgrund der Professionalisierung und Kommerzialisierung im Sport nicht sein, dass nach einem aktuellen Verständnis auch dann Kosten in Rechnung zu stellen sind, wenn der Veranstalter die notwendigen Vorkehrungen getroffen hat, um den Sportanlass ordnungsgemäss durchzuführen? Es liesse sich auch argumentieren, dass die EVZ Sport AG eine gewinnstrebige Aktiengesellschaft ist. Die Kosten des Polizeieinsatzes sind Aufwände, welche durch diese Tätigkeit kausal entstehen und deshalb auch von ihr und nicht von der öffentlichen Hand – den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern – getragen werden sollen.

Hingegen ist zu begrüßen, dass das Verwaltungsgericht auf eine Verletzung des rechtlichen Gehörs erkannt hat (E. 7). Es kann mit Blick auf Art. 29 Abs. 2 BV in der Tat nicht sein, dass für mehr oder weniger die gleichen Polizeieinsätze jahrelang keine Rechnungen gestellt wer-

den und dann ohne vorgängige Anhörung plötzlich doch ein Einsatz verrechnet wird. Schliesslich verleiht der Gehörsanspruch das Recht, sich zu einer Sache vorgängig zu äussern, wenn in die Rechtsstellung des Einzelnen eingegriffen wird.⁴

B. Störer- und Verursacherprinzip

Bei der Behandlung von polizeirechtlichen Grundsätzen, namentlich dem Störer-, dem Verursacher- und dem Unmittelbarkeitsprinzip, unterlaufen dem Gericht einige Ungenauigkeiten. So setzt es sich in E. 5.3.2 und E. 5.3.3 vertieft mit der Frage auseinander, inwiefern die EVZ Sport AG als (un-)mittelbare Verursacherin zu einer Kostenübernahme verpflichtet werden kann. Nachdem das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage verneint wird, folgen Ausführungen zum Störerprinzip, bei denen schlussendlich eine Verletzung sowohl des Störer- als auch des Verursacherprinzips statuiert wird (E. 5.4.2 zum Ende). Dabei hantiert das Verwaltungsgericht mit diversen Begrifflichkeiten, die teilweise vermischt bzw. nicht genügend scharf abgetrennt werden.

Zu Beginn unterlässt es das Gericht, eine klare Definition von Verursacher und Störer vorzunehmen. Gemäss Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist der Verursacherbegriff nicht deckungsgleich mit dem Störerbegriff, denn es gibt Nichtstörer, welche bei einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage als Verursacher ins Recht gefasst werden können. Ein Störer ist immer auch Verursacher, nicht aber umgekehrt.⁵ Während das Störerprinzip seine Bedeutung bei der Verhinderung und Beseitigung von Störungen hat, geht es beim Verursacherprinzip um die Folgefrage, wer für die Kosten einer erfolgten Störung aufkommen muss.⁶

Diese Unterscheidung findet sich im vorliegenden Urteil nur ungenügend wieder: Das Verwaltungsgericht erachtet die ZSC-Fans ohne Tickets als Störer, die den polizeiwidrigen Zustand zu verantworten haben (E. 5.4.2). Die EVZ Sport AG hingegen wird nachvollziehbarerweise als Zweckveranlasserin für das eigentliche Playoff-Spiel und nur als mittelbare Verursacherin für den Polizeieinsatz angesehen. Im Rahmen der E. 5.3.1 bis E. 5.3.3

² Statt vieler BGE 131 II 697 E. 4.1.

³ Vgl. nur schon REGINA KIENER/BENJAMIN SCHINDLER/ARTHUR BRUNNER, *Polizeirecht*, Bern 2025, N 659 ff., m.w.H.

⁴ BGE 144 I 11 E. 5.3; 144 II 427 E. 3.1.

⁵ BGer, 2C_1096/2016, 18.5.2018 E. 2.7; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. A., Bern 2022, N 1578; KIENER/SCHINDLER/BRUNNER (FN 3), N 273 f. In der Lehre werden die Begrifflichkeiten teilweise vermengt, vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N 2629.

⁶ KIENER/SCHINDLER/BRUNNER (FN 3), N 273 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (FN 5), N 1578.

stützt sich das Gericht bei der Argumentation bereits auf verschiedene Aspekte des Störer- sowie des Verursacherprinzips, aber ohne diese namentlich zu nennen bzw. genauer abzugrenzen. In E. 5.4 folgt dann eine explizite Behandlung des Störerprinzips. Dabei müsste im Rahmen der Kostenüberwälzung vielmehr das Verursacherprinzip im Zentrum stehen. Letzteres wird jedoch erst im letzten Satz der Erwägung erwähnt, indem es für das Verwaltungsgericht «[a]uch unter dem Blickwinkel des Verursacherprinzips [...] als nicht sachgerecht [erscheint], der Beschwerdeführerin Kosten aufzubinden». Obwohl dieses Ergebnis dem rechtlichen Rahmen entspricht und zu begrüssen ist, erscheint es fraglich, inwiefern das Gericht nun eine stringente Argumentationskette für diese etwas isolierte Schlussfolgerung dargelegt hat.

Die Figur der Zweckveranlasserin ist in der Lehre grundsätzlich schon umstritten, weil das für den Störerbegriff sonst zentrale Merkmal der Unmittelbarkeit unterlaufen wird.⁷ Ist schon diese Art des Störers umstritten, so verliert die Figur als kostenpflichtiger Verursacher mit dem vorliegenden Urteil weiter an Boden: Wird der für eine Kostenüberwälzung benötigte Konnex zwischen der Veranstalterin eines Eishockeyspiels und der daraus resultierenden Protestaktion verneint, erscheint es fraglich, ob der Zweckveranlasser als Art des Störers überhaupt noch von Relevanz ist. So wird bei den abgaberechtlichen Folgen bereits zwischen Verhaltens- und Zustandsstörer unterschieden, wobei bezüglich einer Haftungskonkurrenz der schuldlose Zustandsstörer erst nach dem Verhaltensstörer heranzuziehen ist.⁸ Die von der Zweckveranlasserin zu schliessende Lücke zwischen (zur Kostenübernahme verpflichteten) Zustandsstörern und (von einer Kostenübernahme ausgeschlossenen) mittelbaren Verursachern eines polizeiwidrigen Zustands ist demnach verschwindend klein.

C. Kaskadenmodell & Co.

Auch bei den Ausführungen zum Themenkomplex Fan-gewalt haben sich einige unpräzise Äusserungen eingeschlichen. Bereits bei der Sachverhaltsfeststellung, insbesondere im Zusammenhang mit den Umständen der Protestveranstaltung, bleibt das Verwaltungsgericht vage: So wird lediglich die Nachricht der ZSC-Fans und deren Ankündigung zitiert, dass diese «aufgrund des Sicherheitswahns» auf einen Spielbesuch verzichten würden. Gerichte sollten im Grundsatz zwar zurückhaltend sein

mit Aussagen, welche nicht zwingend für den Entscheid notwendig sind. In begründeten Fällen kann davon aber sehr wohl abgewichen werden.⁹ Im vorliegenden Kontext wäre es wünschenswert gewesen, die angekündigte Protestaktion und den darauffolgenden Polizeieinsatz in diesen Kontext einzuordnen. Bereits seit 2012 müssen sich Gästefans im Stadion des EVZ einer ID-Kontrolle unterziehen.¹⁰ Dabei werden die Personalien mit dem eidgenössischen Informationssystem HOOGAN abgeglichen, um Verstösse gegen Stadion- oder Rayonverbote sowie Meldeaufgaben zu verhindern. Ausserdem können die Angaben für eine allfällige Strafverfolgung gespeichert werden. Die Massnahme ist nach unserer Kenntnis hierzulande beinahe einzigartig und kommt – mit einzelnen temporären Ausnahmen – weder in den übrigen Eishockey- noch in Fussballstadien zum Tragen.¹¹ Seither werden die Auswärtsspiele in Zug von nahezu allen Fanszenen boykottiert. In der Vergangenheit sind bereits mehrfach Fans nach Zug gereist, um gegen die Massnahme zu protestieren,¹² wobei diese Aktionen jeweils von der Polizei begleitet wurden und in der Regel friedlich verliefen. Die Anreise der ZSC-Fans im Rahmen der Playoff-Spiele im Frühling 2022 war demnach keineswegs ein Novum, sondern entsprach vielmehr der etablierten und ihrerseits grundrechtlich geschützten Protestkultur.¹³ Für eine Einordnung der Gesamtsituation rund um die Spiele vom 23. und 27. April 2022 wären diese Informationen hilfreich gewesen.

Nicht nur bei der Sachverhaltsfeststellung, sondern auch bei den Erwägungen in Bezug auf die geltenden Sicherheitsmassnahmen bleibt das Verwaltungsgericht ungenau. In E. 5.3.1 stellt das Gericht fest, dass «das Sicherheitskonzept im Vergleich zu anderen Veranstaltern in der Schweiz äusserst umfassend und sehr streng» sei. «Es beinhaltet u.a. Einlasskontrollen sowie die Fantrennung und entspricht somit den von der KKJPD befürworteten

⁹ Vgl. für das Strafurteil REGULA HÜRLIMANN/THOMAS VESELY, Redaktion des Strafurteils und weiterer Entscheide in Strafsachen, Zürich/St. Gallen 2023, N 68 f.

¹⁰ MARCO MOROSOLI, Rein darf künftig nur, wer sich scannen lässt, Neue Luzerner Zeitung vom 24.2.2012, 21.

¹¹ Eine Ausnahme bildete dabei der HC Lausanne, der für den Eintritt in den Gästesektor ebenfalls den Abgleich mit einer Identitätskarte verlangt, ANNICK VOGT, So wird an einem Heimspiel für Sicherheit gesorgt, Bündner Tagblatt vom 28.11.2025, 21. Diese Massnahme wird aber offenbar nicht konsequent angewendet; gemäss dem Eishockey-Fanbündnis «PRO FANS» wurden die ID-Kontrollen für die Playoffs 2024/2025 ausgesetzt, vgl. Internet: <https://www.pro-fans.ch/de/status-unserer-forderungen#kein-id-scan> (Abruf 13.1.2026).

¹² JÉRÔME MARTINU/SARAH WEISSMANN, ID-Kontrollen – das funktioniert, Neue Luzerner Zeitung vom 17.6.2015, 17.

¹³ Zum Versammlungsbegriff REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTENBACH, Grundrechte, 4. A., Bern 2024, N 1052 ff.

⁷ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (FN 5), N 1571.

⁸ BGer, 2C_1096/2016, 18.5.2018, E. 2.6.

und beabsichtigten Massnahmen im Rahmen des «Kaskadenmodells».» Aufgrund der geltenden ID-Kontrollen im Gästesektor erscheint das Sicherheitskonzept des EVZ in der Tat strenger als anderswo, doch der Wortlaut des Gerichts suggeriert fälschlicherweise, dass es in anderen Stadien weder zu Einlasskontrollen noch zu einer Fan-trennung kommen würde. Korrekt ist, dass in den Eishockeystadien der Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) gemäss Artikel 13 des Reglements Ordnung und Sicherheit 2025/2026 bei allen Spielen nach Ermessen bzw. der Beurteilung des Sicherheitsverantwortlichen Zutritts- und Sicherheitskontrollen durchgeführt werden und so bspw. Personen mit verbotenen Gegenständen der Eintritt zum Spielort verweigert werden kann. Ebenso ist eine Fan-trennung inner- und ausserhalb des Stadions sowohl bei Fussball- als auch bei Eishockeyspielen mit grösserem Fanaufkommen gesamtschweizerisch ein bewährtes Vor-gehen.¹⁴ Das im Urteil erwähnte Kaskadenmodell der KKJPD hingegen sieht Massnahmen wie die Schliessung einer Fankurve aufgrund von gewalttätigen Vorkomm-nissen vor, welche im Rahmen von Fussballspielen zur Anwendung gelangen. Obwohl als Reaktion auch ein strengerer Einlass und damit eine Videoüberwachung der Eingangskontrolle zur besseren Identitätsfeststellung verfügt werden kann, entspricht diese Massnahme des Kaskadenmodells in keiner Weise der ID-Kontrolle des EVZ, da die Kaskadenmodell-Massnahme ohne Feststel-lung der Personalien mittels Überprüfung der Identitäts-karten und ohne Speicherung der Personendaten erfolgt.¹⁵ Die Einführung von ID-Kontrollen bei Fussballspielen ist zwar langfristig durch die KKJPD beabsichtigt,¹⁶ die Massnahme ist jedoch nicht Teil des Kaskadenmodells und kann nach geltendem Recht auch nicht behördlich angeordnet werden.¹⁷

An anderer Stelle nimmt das Verwaltungsgericht auch eine Beurteilung der involvierten Fanszenen vor. In E. 5.4.2 legt es dar, dass «der EVZ nicht – wie etwa andere Sport-clubs in der Schweiz aus anderen Sportarten – für eine ge-walttätige Fanszene bekannt wäre». Für diese Bewertung liefert das Gericht jedoch keine Belege, ausser die Aus-sage der Zuger Polizei, dass diese das Polizeidispositiv aufgrund der ZSC-Fans angepasst habe. Eine Kategorisie-rung in «gewalttätig» und «nicht gewalttätig» erscheint in Anbetracht des aktuellen Forschungsstands verkürzt,¹⁸ zumal auch eine vollständige empirische Erfassung und Bewertung nahezu unmöglich ist. Gemäss dem Gesamt-schweizerischen Lagebild Sport (GSLs-Reporting¹⁹), das vom Bundesamt für Polizei fedpol betrieben wird und in dem alle Spiele der obersten Männerspielklassen des Fussballs und des Eishockeys bewertet werden, suchten verummte EVZ-Fans alleine im Herbst 2025 an drei verschiedenen Spieltagen eine Konfrontation mit gegneri-schen Fans, wobei zwei Mal polizeilich interveniert wur-de.²⁰ Ob dieses Verhalten nun auf eine «gewalttätige Fan-szene» hindeutet oder nicht, ist – anders als das Gericht impliziert – schwierig zu beantworten, da die Mechanis-men und Funktionsweisen rund um Sportveranstaltungen möglichst ganzheitlich erfasst und kritisch reflektiert wer-den müssen, was von einem Gericht in einem einzelnen Urteil kaum verlangt werden kann. Wo umfassende Sach-kenntnis fehlt, sollte aber auch keine entsprechende Be-wertung vorgenommen werden.

D. Wirtschaftsfreiheit

Bedauerlich ist sodann, dass das Verwaltungsgericht die Frage offenlässt, ob die Kostenüberwälzung von 60 bis 80 % den sachlichen Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit berührt oder nicht (E. 5.5). Der diesbezügliche Stand-punkt der Vorinstanz wird nämlich festgehalten (E. 3). Sie verneinte unter Hinweis auf BGE 135 I 130 schon, dass Art. 27 BV berührt sei. Dementsprechend sei die Wirt-schaftsfreiheit auch nicht verletzt.

Dazu hätten durchaus Erwägungen angestellt werden können. Das Bundesgericht lässt nämlich Raum für Dif-ferenzierungen. Einerseits weist es auf den entsprechen- den Lehrstreit hin.²¹ Andererseits hält es Konstellationen

¹⁴ TIM WILLMANN/ALAIN BRECHBÜHL/JONAS WEBER, Sektorsperren als «präventives» Instrument gegen Fangewalt in der Schweiz, Vorläu-fige Ergebnisse einer Analyse zu einem behördlichen Instrument im Umgang mit Fussballfans, Kriminalistik 2024, 500 ff., 501.

¹⁵ Bewilligungsbehörden und Swiss Football League einigen sich auf weitere Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt bei Fussball-spielen, Medienmitteilung der Arbeitsgruppe Bewilligungsbehörden der Kantonalen Konferenz der Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 14.3.2024.

¹⁶ Die KKJPD tauscht sich mit Bundesrat Jans zur allgemeinen Si-cherheitslage in der Schweiz aus und fällt Entscheide für die Ver-besserung der interkantonalen Zusammenarbeit im Polizeibereich, Medienmitteilung der KKJPD mit Informationen aus der Früh-jahrsversammlung der KKJPD vom 12.4.2024.

¹⁷ PATRICE MARTIN ZUMSTEG/GORAN SEFEROVIC, Speicherung von Zu-schauerdaten gestützt auf Art. 3a Abs. 2 des Hooligan-Konkordats, AJP 2024, 333 ff.

¹⁸ Vgl. ALAIN BRECHBÜHL/ANNEMARIE SCHUMACHER DIMECH/OLIVER N. SCHMID/ROLAND SEILER, Escalation vs. Non-escalation of fan vio-lence in football?, Sport in Society 2017, 861 ff.

¹⁹ Vgl. Internet: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/sicher-heit/hooliganismus/zahlen/gsls.html> (Abruf 13.1.2026).

²⁰ GSLs-Reporting 2025/2026, nicht öffentlich einsehbar.

²¹ BGE 135 I 130 E. 4.2.

für möglich, in welchen das Bundesgericht einen Eingriff durch Überwälzung von Verwaltungsgebühren bejahen würde.²² Schliesslich wird weder in BGE 135 I 130 noch im vorliegend zu besprechenden Urteil thematisiert, dass die Wirtschaftsfreiheit einen bedingten Anspruch auf Benutzung des öffentlichen Grundes vermittelt.²³ Unseres Erachtens ist nicht per se ausgeschlossen, dass Gebühren für oder im Zusammenhang mit dieser Nutzung Art. 27 BV berühren.

E. Konsequenzen für Praxis und Forschung

Im besprochenen Urteil stellte das Verwaltungsgericht Zug klar, dass eine Polizeikostenüberwälzung gegen das Störer- und das Verhältnismässigkeitsprinzip verstosse, sofern der Einsatz aufgrund einer Protestaktion von Eishockeyfans ausgelöst wurde. Dieser Leitentscheid des höchstinstanzlichen Gerichts des Kantons Zug hat dabei Signalcharakter und ist von grosser Relevanz für ähnlich gelagerte Situationen in der Zukunft, zumal die in den Schweizer Fussball- und Eishockeystadien vorherrschende Kultur der sogenannten Ultras als äusserst protestfreudig gilt.²⁴ In den letzten Jahren kam es wiederholt zu unterschiedlichen Aktionen, sei es gegen das bereits erwähnte Kaskadenmodell²⁵ oder gegen Sicherheitsmassnahmen im Zusammenhang mit Eishockeyspielen.²⁶ Kommen die Massnahmen des Kaskadenmodells und insbesondere polizeiliche Sektorschliessungen in Zukunft konsequent zur Anwendung oder konkretisiert sich das Vorhaben hinsichtlich der Einführung von personalisierten Tickets, kann davon ausgegangen werden, dass Kundengebungen ausserhalb des Stadions zunehmen werden. Unter Umständen ist die polizeiliche Begleitung dabei äusserst kostenintensiv, wie ein Fussballspiel in Aarau im Jahr 2015 exemplarisch zeigt: Aufgrund einer behördlichen Gästesektorschliessung und der darauffolgenden Protestaktion der Fans des FC Zürich waren Polizeiangehörige aus fünf verschiedenen Kantonen beteiligt, der Einsatz kostete rund eine Viertelmillion Franken. Gemäss der damals geltenden Rahmenbewilligung musste der FC Aarau mindestens ein Viertel der Polizeikosten

übernehmen.²⁷ Nach Meinung des Zuger Verwaltungsgerichts soll nun aber die Kostenüberwälzung eines solchen Polizeieinsatzes kaum mehr möglich sein.

Inwiefern sich die Rahmenbewilligung des EVZ zur Kostentragung äussert, lässt sich leider nicht eruieren, da diese nicht öffentlich vorliegt und auch auf Nachfrage nicht zur Verfügung gestellt wird.²⁸ Das Verwaltungsgericht nimmt im Urteil an zwei Stellen Bezug auf die Rahmenbewilligung, ohne aber auf eine darin enthaltene Kostenregelung einzugehen. Um die Gegebenheiten besser nachvollziehen zu können, wäre eine Offenlegung der Rahmenbewilligung oder zumindest der entsprechenden Passage hilfreich gewesen, zumal die fraglichen Sportveranstaltungen doch erhebliche Auswirkungen auf den öffentlichen Raum und die öffentliche Sicherheit haben. Entsprechend sollte von der Öffentlichkeit auch geprüft werden können, wie die Bewilligungspflicht in den Kantonen umgesetzt wird. Auch im Kontext der (Polizei-)Forschung ist der Zugang zu polizeilichen Daten von grosser Relevanz, da das Zurückhalten von internen Dokumenten die Erforschung des konkreten Phänomens beeinträchtigt oder schlimmstenfalls gar verunmöglicht.²⁹ Im Lichte einer kritischen, aber konstruktiven Polizeiforschung ist es wünschenswert, dass der Wandel vom Geheimhaltungsgrundsatz zum Öffentlichkeitsprinzip auch im polizeilichen Kontext weiter vorangetrieben wird.

²² BGE 135 I 130 E. 4.3.

²³ Statt vieler KIENER/KÄLIN/WYTENBACH (FN 13), N 1538 ff.

²⁴ Vgl. etwa MAX JACK, *Insurgent Fandom: An Ethnography of Crowds and Unruly Sounds*, New York 2024, 49 ff.; PASCAL CLAUDE, *Protest und Konkordanz*, wobei 4/2019, 18 f.

²⁵ WILLMANN/BRECHBÜHL/WEBER (FN 14), 502.

²⁶ Vgl. Kollektivstrafen endlich abschaffen, Medienmitteilung von «PRO FANS» vom 23.12.2025, Internet: <https://www.pro-fans.ch/blog/kollektivstrafen-endlich-abschaffen> (Abruf 13.1.2026).

²⁷ BASTIAN HEINIGER, Um die Kostenfrage entsteht ein Streit, Aargauer Zeitung vom 28.4.2015, 20.

²⁸ Vgl. JOEL DITTLI, Was die Zuger Polizei und der EVZ verschweigen, Zentralplus.ch vom 27.4.2025, Internet: <https://www.zentralplus.ch/sport/ev-zug/was-die-zuger-polizei-und-der-evz-verschweigen-2739595/> (Abruf 13.1.2026).

²⁹ TIM WILLMANN/ALAIN BRECHBÜHL/JONAS WEBER, «Gewalt bei Sportveranstaltungen» als Forschungsgegenstand, SKP Info 2/2024, 28 ff., 29.