Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.191/2004 /sza

Urteil vom 10. August 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller,
Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
1. A._____ AG,
2. B._____,
3. Verein C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Leo Granziol und Benedikt Häfliger,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug.

Gegenstand
Art. 8, 9, 27, 49 BV,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die kantonale Verordnung vom 29. Juni 2004 über das Wakeboarden und andere vergleichbare Wassersportarten auf dem Zuger- und Ägerisee.

Sachverhalt:
A.
Das Wakeboarden ist ein Sport, der auf dem Wasser unter Verwendung eines - dem Snowboard ähnlichen - Brettes ausgeübt und bei dem der Sportler mittels eines Schleppseils von einem Boot gezogen wird. Der Regierungsrat des Kantons Zug erliess am 29. Juni 2004 eine Verordnung über das Wakeboarden und andere vergleichbare Wassersportarten auf dem Zuger- und Ägerisee (Wakeboard-Verordnung, WBV/ZG) mit folgendem Inhalt:
§ 1 Geltungsbereich
Diese Verordnung regelt das Wakeboarden und andere vergleichbare Wassersportarten, die mit schweren Motorbooten und entsprechender Wellenerzeugung auf dem Zuger- und dem Ägerisee ausgeführt werden.
§ 2 Ausübung
1 Wakeboarden und andere vergleichbare Wassersportarten gemäss § 1 sind zulässig:
a) auf dem Zugersee innerhalb des Korridors gemäss Plan im Anhang I;
b) auf dem Ägerisee innerhalb des Korridors gemäss Plan im Anhang II;
c) während der Monate Juni bis September täglich von 10.00 bis 20.00 Uhr.
2 Das Benützen von Musikanlagen ist in Ausnahmefällen nur gestattet, wenn sie von der zuständigen Behörde ausdrücklich bewilligt wurde.

§ 3 Bewilligungspflicht
1 Das gewerbsmässige oder in Vereinen bzw. vereinsähnlichen Körperschaften organisierte Ausüben der Sportarten gemäss § 1 untersteht einer kantonalen Bewilligungspflicht.
2 Gewerbsmässigkeit liegt namentlich dann vor, wenn die Ausübung dieser Sportarten öffentlich angeboten oder gegen Entgelt geleistet wird.

§ 4 Bewilligungsvoraussetzungen
1 Die Bewilligung ist in der Regel unbefristet.
2 Sie kann, und zwar auch nachträglich, mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.
3 Die Bewilligung setzt voraus:
a) der Betrieb hat seinen Sitz im Kanton Zug;
b) die für den Betrieb verantwortliche natürliche Person (Bewilligungsinhaber) hat ihren Wohnsitz im Kanton Zug;
c) der Bewilligungsinhaber ist mit den Verhältnissen im Kanton Zug und auf den zugerischen Gewässern vertraut und bietet Gewähr für eine professionelle Führung;
d) der Betrieb verfügt über ein Betriebskonzept.

§ 5 Betriebskonzept
1 Das Betriebskonzept umfasst neben den Angaben über den Betrieb und seine Führung insbesondere Angaben über die Anzahl und technische Beschaffenheit der eingesetzten Motorboote sowie über den vorgesehenen Umgang mit den andern Seebenutzerinnen und -benutzern und das Vorgehen bei möglichen Nutzungskonflikten.
2 Das Betriebskonzept wird zusammen mit dem Bewilligungsgesuch der Sicherheitsdirektion eingereicht.

§ 6 Verfahren
1 Die Sicherheitsdirektion stellt das Betriebskonzept den Vereinen und Organisationen der übrigen Seebenutzerinnen und Seebenutzer sowie den Amtsstellen, die vom Wakeboarden und anderen vergleichbaren Wassersportarten gemäss § 1 betroffen sind, zur Stellungnahme zu.
2 Die Sicherheitsdirektion entscheidet über das Bewilligungsgesuch.

§ 7 Übergangsbestimmung
[...]
§ 8 Änderung bisherigen Rechts
1. Die Verordnung über die Gebühren im Schiffsverkehr vom 28. April 1992 wird wie folgt geändert:
Ziff. 6.3 Zulassungsbewilligung ausserkantonaler Schiffe
(inkl. Kontrollvignette) pro Kalendermonat. Fr. 200.–
Ziff. 6.4 Übrige Bewilligungen Fr. 60.–
bis Fr. 2' 500.–
2. Die Verordnung über die Inbetriebnahme und das Stationieren von Booten vom 17. Dezember 1974 wird wie folgt geändert:
§ 3bis Ausserkantonale Schiffe
1 unverändert
2 Die mit der Zulassungsbewilligung abgegebene Kontrollvignette wird pro Boot jährlich einmal erteilt und ist für den Kalendermonat gültig, für den sie ausgestellt ist.
§ 9 Inkrafttreten
Diese Verordnung tritt am 10. Juli 2004 in Kraft.
B.
Gegen die Wakeboard-Verordnung vom 29. Juni 2004 haben die A._____ AG, der Verein C._____, B._____, G._____, D._____, E._____ und F._____ gemeinsam beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie machen die Verletzung des Willkürverbots, des Rechtsgleichheitsgebots, der Wirtschaftsfreiheit, der Gewaltenteilung und der derogatorischen Kraft des Bundesrechts geltend. Sie stellen den Antrag, die Wakeboard-Verordnung insgesamt, eventualiter die §§ 1 bis 6 und 8 der Verordnung aufzuheben.
C.

Für den Regierungsrat des Kantons Zug schliesst die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug auf Abweisung der Beschwerde.
D.
Das gleichzeitig mit Beschwerdeeinreichung gestellte Gesuch, die Wakeboard-Verordnung gemäss Art. 94 OG vorsorglich ausser Kraft zu setzen, wies der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung mit Verfügung vom 9. September 2004 ab.
E.
Mit Eingabe vom 3. November 2004 hat sich G._____ aus dem Verfahren zurückgezogen.
F.
Der Abteilungspräsident hat mit Verfügung vom 5. November 2004 gemäss Art. 93 Abs. 2 OG eine Frist zur Ergänzung der Beschwerde eingeräumt, welche die Beschwerdeführer mit Rechtsschrift vom 4. Januar 2005 wahrgenommen haben. Sie halten an ihren Anträgen fest. Die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug schliesst in ihrer Eingabe vom 7. März 2005 weiterhin auf Abweisung der Beschwerde. In der Folge reichten die Beschwerdeführer unaufgefordert eine Rechtsschrift vom 11. April 2005 ein.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die fristgerecht erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist zulässig, da die angefochtene Wakeboard-Verordnung rechtsetzenden Charakter hat und der Kanton Zug für kantonale Erlasse keine abstrakte Normenkontrolle kennt (Art. 86 Abs. 1 OG; nicht publizierte E. 1a von BGE 121 I 230, 2P.3/1994). Es steht ebenso wenig ein anderes eidgenössisches Rechtsmittel zur Verfügung (Art. 84 Abs. 2 OG). Das gilt auch, soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Regelungen der angefochtenen Verordnung hätten Gegenstand eines dem Referendum unterliegenden Rechtsaktes des Kantonsrates sein müssen (zur Abgrenzung von der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG vgl. E. 1.1 des zur Publikation bestimmten Urteils 2P.233/2004 vom 20. April 2005).
1.2 Auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, wo an sich eine virtuelle Betroffenheit genügt, bedarf es mit Blick auf Art. 88 OG eines Eingriffs in rechtlich geschützte Interessen (BGE 127 I 60 E. 2a S. 63 und E. 4 S. 68; 130 I 26 E. 1.2.1 S. 29 f., 82 E. 1.3 S. 85, je mit Hinweisen; zur Publikation bestimmtes Urteil 2P.131/2004 vom 9. März 2005, E. 2.1). Wohl ergibt sich eine solche Betroffenheit nicht bereits aus dem alleinigen Umstand, dass - wie hier - die Verletzung des Willkürverbots, des Rechtsgleichheitsgebots, der Gewaltenteilung und der derogatorischen Kraft des Bundesrechts geltend gemacht wird (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 2P.131/2004 vom 9. März 2005, E. 2.1; BGE 129 I 217 E. 1.3 S. 221 f.; 126 I 81 E. 3-6 S. 85 ff.; Urteil 2P.208/1993 vom 21. November 1995, E. 2). Vorliegend wird aber eine bisher weitergehend erlaubte Nutzung der Zuger Seen für den Wakeboard-Sport, an der die Beschwerdeführer ein konkretes Interesse haben, eingeschränkt. Zwar besteht an sich kein Rechtsanspruch darauf, den Gemeingebrauch an einer öffentlichen Sache im gleichen Umfange aufrechtzuerhalten. Jede neue Beschränkung eines bisher nicht verbotenen Gemeingebrauchs kommt indes einem Eingriff in die Rechtsstellung der
Betroffenen gleich. Daher ist die Legitimation im Sinne von Art. 88 OG zur Anfechtung einer solchen Massnahme unter anderem auch wegen Verletzung der genannten verfassungsmässigen Grundsätze gegeben. Es bedarf nicht noch zusätzlich einer besonderen gesetzlichen Schutznorm. Das Interesse des Einzelnen, nicht mit neuen Verboten und Verhaltensvorschriften belastet zu werden, gilt von Verfassungs wegen als rechtlich geschützt. Daraus folgt nicht, dass die staatsrechtliche Beschwerde gegen Einschränkungen des Gemeingebrauches an einer bestimmten öffentlichen Sache jedermann offen steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist keine Popularbeschwerde. Auf ein rechtlich geschütztes Interesse vermag sich nur zu berufen, wer dartut, dass er die betreffende öffentliche Sache zu bestimmten, konkret umschriebenen Zwecken benützen will und durch die hoheitlichen Anordnungen darin beeinträchtigt wird (vgl. zum Gesamten Urteil 2P.109/1994 vom 14. Oktober 1994, E. 3b, publ. in: ZBl 96/1995 S. 508). Das gilt auch, soweit sich das Wakeboarden als gesteigerter Gemeingebrauch erweisen sollte (vgl. Urteile P.1590/1983 vom 30. März 1984, E. 1b, in ZBl 87/1986 S. 368; P.1234/1981 vom 9. Juli 1982, E. 1b; vgl. im Übrigen nachfolgend E. 2.4). Ob und inwieweit
die Beschwerdeführer aufgrund der streitigen neuen Regelung einen Anspruch auf die Bewilligung zur Ausübung dieses Sportes haben, ist bei der Frage der Legitimation nicht von Belang. Die Beschwerdeführer sind als interessierte und betroffene Benützer der Seefläche zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen die streitige Verordnung grundsätzlich legitimiert.
1.3 Auch bei der abstrakten Normenkontrolle gilt Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (BGE 125 I 71 E. 1c S. 76). Das

Bundesgericht überprüft den angefochtenen Erlass somit nicht unter allen denkbaren Titeln auf seine Verfassungsmässigkeit hin, sondern beschränkt sich auf eine Auseinandersetzung mit den von den Beschwerdeführern genügend klar erhobenen und hinreichend begründeten Rügen. Auf rein appellatorische Kritik ist nicht einzutreten (vgl. BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201; 129 II 297 E. 2.2.2 S. 301; 130 I 26 E. 2.1 S. 31).
1.4 Die von den Beschwerdeführern unaufgefordert nach Ablauf der ihnen eingeräumten Fristen eingereichte Rechtsschrift vom 11. April 2005 ist aus dem Recht zu weisen (vgl. Art. 89, 90 und 93 OG).
2.
2.1 Die Beschwerdeführer rügen, durch die zeitliche und räumliche Einschränkung der Ausübung des Wakeboard-Sports habe der Regierungsrat des Kantons Zug seine verfassungsmässigen und gesetzlichen Kompetenzen überschritten. Gemäss Art. 87 BV sei die Gesetzgebung über die Schifffahrt Sache des Bundes. Das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt und die bundesrätliche Verordnung vom 8. November 1978 über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (Binnenschifffahrtsverordnung, BSV; SR 747.201.1) liessen dem Kanton keinen Raum für die interessierenden Regelungen. Der Bundesrat habe in Art. 54 BSV das Fahren mit Wasserski oder ähnlichen Geräten abschliessend geregelt. Die Schifffahrt auf öffentlichen Gewässern sei im Übrigen gemäss Art. 2 Abs. 1 BSG im Rahmen dieses Gesetzes frei. Daher stehe der Wakeboard-Verordnung die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV) entgegen.
2.2 Die Bundeskompetenz betreffend die Schifffahrt nach Art. 87 BV (Art. 24ter aBV) hat (nachträglich) derogatorische Wirkung (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt, BBl 1974 I 1551 und 1557 Ziff. 331; Martin Lendi, in Jean-François Aubert et al. [Hrsg.], Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, N. 6 zu Art. 24ter). Demnach verdrängt hierauf gestütztes Bundesrecht etwaiges entgegenstehendes kantonales Recht (Art. 49 BV).

Gemäss Art. 25 BSG stellt der Bundesrat Regeln auf für die Fahrt und das Stillliegen der Schiffe und erlässt Vorschriften über die Signalisierung, die Zeichen und Lichter, die Beförderung gefährlicher Güter und die Sicherheit der Schifffahrt (Abs. 1). Er kann Vorschriften erlassen über das Wasserskifahren und ähnliche Betätigungen sowie zum Schutz der anderen Benützer der Gewässer (Abs. 2). Gestützt hierauf hat der Bundesrat in der Binnenschifffahrtsverordnung unter anderem geregelt, dass Motorschiffe den Gewässergürtel bis zum Abstand von 150 m vom Ufer (sog. innere Uferzone) - mit einer Geschwindigkeit von maximal 10 km/h - grundsätzlich nur befahren dürfen, um an- oder abzulegen, stillzuliegen oder Engstellen zu durchfahren; in dem darüber hinausgehenden Gewässergürtel bis zum Abstand von 300 m vom Ufer (sog. äussere Uferzone) darf prinzipiell ebenfalls nur mit einer Höchstgeschwindigkeit von 10 km/h gefahren werden. Bestände von Wasserpflanzen dürfen überhaupt nicht befahren werden (Art. 53 BSV). Sodann hat der Bundesrat bestimmt, dass Fahren mit Wasserski, Drachensegelbrettern (vgl. Art. 2 lit. w BSV) oder ähnlichen Geräten nur bei Tag und klarer Sicht sowie frühestens ab 08.00 Uhr bis spätestens 21.00 Uhr gestattet ist (Art.
54 Abs. 1 BSV). Ausserdem hat er das Fahren mit Wasserski oder ähnlichen Geräten in den Uferzonen ausserhalb behördlich bewilligter Startgassen und gekennzeichneter, ausschliesslich diesem Zweck dienender Wasserflächen verboten (Art. 54 Abs. 2 BSV).

Es ist somit zu untersuchen, ob dem Kanton Zug in dieser Situation noch die Möglichkeit offen steht, eigene Regelungen über das Wakeboarden und vergleichbare Wassersportarten zu erlassen. Der Regierungsrat beruft sich ausdrücklich auf Art. 3 Abs. 2 BSG und mittelbar (über den Verweis in dem von ihm erwähnten § 2 Satz 2 lit. d des Einführungsgesetzes des Kantons Zug vom 29. September 1988 zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt [EG-BSG]) auf Art. 25 Abs. 3 BSG.
2.3 Gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG können die Kantone besondere örtliche Vorschriften erlassen, um die Sicherheit der Schifffahrt oder den Umweltschutz zu gewährleisten. Diese Kompetenz enthält für die Kantone die Befugnis, Regelungen zu treffen, welche die Schifffahrt weiter einschränken als die bundesrechtlichen Bestimmungen (ebenso schon BGE 108 Ia 59 E. 4b/aa S. 63 in Bezug auf Art. 53 BSV). Denn nur so macht sie Sinn. Konsequenterweise muss das auch für das in Art. 25 Abs. 2 BSG genannte Wasserskifahren und vergleichbare Betätigungen gelten. Im Übrigen steht den Kantonen die Gewässerhoheit gemäss Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BSG weiterhin zu. Nach Art. 3 Abs. 2 BSG können die Kantone die Schifffahrt auf ihren Gewässern verbieten oder einschränken oder die Zahl der auf einem Gewässer zugelassenen Schiffe begrenzen, soweit das öffentliche Interesse oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter es erfordern. Demnach schliessen die bundesrechtliche Kompetenz und die gestützt hierauf erlassenen Bestimmungen des Bundes weitergehende Regelungen durch den

Kanton Zug nicht aus. Art. 3 Abs. 2 BSG setzt sogar im Gegenteil eine umfassende kantonale Regelungskompetenz für die Ordnung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Gewässern voraus; er will den Kantonen in dieser Hinsicht lediglich insoweit eine Schranke auferlegen, als Beschränkungen der Schifffahrt nach Art. 3 Abs. 2 BSG durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz wichtiger Rechtsgüter gerechtfertigt sein müssen. Nur wenn ein Kanton Vorschriften über die Benutzung seiner Gewässer erlässt, welche diesen bundesrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen, verstösst er gegen das Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (BGE 119 Ia 197 E. 3b S. 203).

2.4 Darüber hinaus bedürfen gemäss Art. 2 Abs. 2 BSG - als Ausfluss der kantonalen Gewässerhoheit - Sondernutzung und gesteigerter Gemeingebrauch der Bewilligung des Kantons, in dessen Gebiet das benützte Gewässer liegt (vgl. BBl 1974 I 1555 f. Ziff. 31; BGE 119 Ia 197 E. 2a S. 202). Nach Ansicht der Sicherheitsdirektion stellen das Wakeboarden und andere vergleichbare Wassersportarten, die mit schweren Motorbooten und entsprechender Wellenerzeugung ausgeführt werden, nicht mehr schlichten, sondern gesteigerten Gemeingebrauch dar. Sollte dies zutreffen, so würde es genügen, wenn die angefochtene Verordnung den für die Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs geltenden Prinzipien entspricht; es wäre nicht weiter zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Regelung nach den in erster Linie für den schlichten Gemeingebrauch konzipierten Art. 3 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 3 BSG erfüllt sind.

2.4.1 Ein gesteigerter Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Benützung einer öffentlichen Sache entweder nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist (BGE 126 I 133 E. 4c S. 139; Ulrich Häfelin/ Georg Müller, Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl. 2002, S. 507 ff., Rz. 2392 ff.; Tobias Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in ZBl 93/1992 S. 151). Kriterium für die Abgrenzung zwischen schlichtem und gesteigertem Gemeingebrauch ist demnach insbesondere die Gemeinverträglichkeit der Nutzung. Gemeinverträglich ist eine Nutzung dann, wenn sie von allen interessierten Bürgern gleichermassen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der Nutzung der gleichen öffentlichen Sache übermässig behindert werden (vgl. BGE 122 I 279 E. 2e/cc S. 286, mit Hinweisen zur Literatur vor allem zum Strassenverkehr; BGE 100 Ia 131 E. 5b S. 136; 88 I 18 E. 7 S. 23 f.; 75 I 9 E. 4 S. 14; Andreas Flückiger, Gemeingebrauch an oberirdischen öffentlichen Gewässern, insbesondere die Schifffahrt auf Schweizer Gewässern, Diss. Basel 1986/1987, S. 4 und 58; Hansjörg Seiler, Sport nautique et droit de l'environnement: Les restrictions à la navigation en droit suisse, in Piermarco Zen-Ruffinen [Hrsg.], Droit et sport, 1997, S. 210;
Tobias Jaag, a.a.O., ZBl 93/1992 S. 152; Ulrich Häfelin/Georg Müller, a.a.O., S. 508, Rz. 2396). Gemeinverträglich und damit prinzipiell dem schlichten Gemeingebrauch eines Gewässers zuzuordnen sind etwa das Baden, Schwimmen und das gewöhnliche Fahren mit Schiffen oder Windsurfbrettern. Als gesteigerter Gemeingebrauch werden hingegen das Stationieren von Schiffen, nautische Veranstaltungen (Segel- und Ruderregatten, Kanu- und Schwimmwettkämpfe), das Aufstellen von Bojen und Flossen sowie die Entnahme von nicht unerheblichen Wassermengen angesehen, weil sie eine wesentliche Störung des allgemeinen Gebrauchs zur Folge haben, eine andere Gewässernutzung verhindern können bzw. sich nach Natur und Intensität nicht mehr im Rahmen des Üblichen halten (vgl. BGE 100 Ia 131 E. 5c S. 137; 95 I 243 E. 2 S. 247; 88 I 18 E. 6 und 7 S. 22 ff.; 75 I 9 E. 4 S. 14 f.; Urteile P.1234/1981 vom 9. Juli 1982, E. 1a, und P.78/1978 vom 4. April 1979, E. 5; Hansjörg Seiler, a.a.O., S. 210; Andreas Flückiger, a.a.O., S. 59 und 61 f.). Es ist nicht ausgeschlossen, dass, je nach Grösse und sonstiger Nutzung der betreffenden Seefläche, auch der Wasserskisport zum gesteigerten Gemeingebrauch zu zählen ist; hierzu brauchte sich das Bundesgericht bisher jedoch nicht zu äussern.

2.4.2 Wird zur Ausübung des Wakeboardens oder anderer vergleichbarer Wassersportarten ein schweres Motorboot verwendet mit der Absicht, Sprünge und dergleichen über die vom Boot erzeugte Heckwelle zu vollführen, so geht es nicht darum, die auf dem See bestehende Situation unter geringst möglicher Behinderung Anderer auszunutzen. Vielmehr wird eine künstliche Veränderung der vorgegebenen Verhältnisse herbeigeführt, indem absichtlich Wellen erzeugt werden. Diese können jedoch andere Seebenutzer wie beispielsweise Schwimmer, Surfbrettfahrer, Ruderer und Segler empfindlich stören, teils sogar zum Kentern bringen. Die negativen Auswirkungen wirken sich umso stärker aus, wenn die Wellen bei an sich ruhiger Wasseroberfläche erzeugt werden. Gerade solche Bedingungen werden aber bei Wassersportarten, die auf die Ausnutzung der Heckwelle des Zugbootes zielen, prinzipiell als optimal angesehen. Diese Nutzung der hier betroffenen Seen hält sich nicht mehr im Rahmen des Üblichen. Um die erwünschte (hohe und steile) Heckwelle zu erzeugen, werden im Übrigen schwere Boote mit leistungsstarken Motoren, teils mit einem Ballastsystem und teils mit speziellen (verstellbaren) Vorrichtungen zur Beeinflussung der Heckwelle ausgerüstet, eingesetzt.

Somit stellen das Wakeboarden und die vergleichbaren Wassersportarten, die alle mit schweren Motorbooten und entsprechender Wellenerzeugung auf den Zuger Seen ausgeübt werden, schon von dem her gesteigerten Gemeingebrauch dar. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kommt es nach dem Gesagten nicht darauf an, dass die Anzahl motorisierter Boote pro Quadratkilometer auf den Zuger Seen tiefer ist als auf ausserkantonalen Gewässern.
2.4.3 Die Beschwerdeführer machen zwar sinngemäss geltend, von einem gesteigerten Gemeingebrauch könne bei denjenigen Wakeboardern, die ihren Sport ohne grosse Wellen mit "mittelschweren" oder "leichten" Motorbooten betreiben, nicht die Rede sein. Wie die Sicherheitsdirektion jedoch in ihrer Eingabe vom 7. März 2005 präzisiert hat (S. 7, Rz. 12), soll das Wakeboarden ohne ein in § 1 WBV/ZG genanntes schweres Zugboot mit entsprechender Wellenerzeugung den Bestimmungen bzw. Einschränkungen der Wakeboard-Verordnung nicht unterliegen; entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer schränkt die Wakeboard-Verordnung diese Art der Sportausübung also nicht ein. Der soeben genannte Einwand der Beschwerdeführer bestätigt umso mehr den Schluss, dass das Wakeboarden mit schweren Motorbooten und entsprechender Wellenerzeugung als gesteigerter Gemeingebrauch zu qualifizieren ist.
2.5 Demnach ergibt sich hier die Regelungskompetenz des Kantons wegen des gesteigerten Gemeingebrauchs bereits aus Art. 2 Abs. 2 BSG. Es bedarf keiner weiteren Prüfung, ob und inwieweit die Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 3 BSG erfüllt sind (vgl. oben E. 2.3 und 2.4 Ingress).
3.
Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die Beschränkung des Wakeboardens auf den Zuger Seen sei nur durch ein vom Kantonsrat - und nicht vom Regierungsrat - beschlossenes, dem Referendum unterstehendes Gesetz möglich.
3.1 Gemäss § 2 EG-BSG übt der Regierungsrat die Oberaufsicht über die Schifffahrt auf den öffentlichen Gewässern des Kantons Zug aus; er ist insbesondere zuständig für die Einschränkung der Schifffahrt und die Begrenzung der Zahl der auf einem Gewässer zugelassenen Schiffe nach Art. 3 Abs. 2 BSG (§ 2 Satz 2 lit. a EG-BSG) sowie zum Erlass besonderer Vorschriften zur Gewährleistung der Sicherheit der Schifffahrt oder im Interesse des Umweltschutzes nach Art. 25 Abs. 3 BSG (§ 2 Satz 2 lit. d EG-BSG). Einzig den Erlass eines Verbots der Schifffahrt nach Art. 3 Abs. 2 BSG hat sich der Kantonsrat, wie die Sicherheitsdirektion richtig bemerkt hat, vorbehalten. Hier geht es aber nur um eine Einschränkung und nicht um ein Verbot. Der Regierungsrat kann zudem gemäss § 9 EG-BSG Verkehrs- und Zulassungsbeschränkungen erlassen, soweit es der Ufer-, Landschafts- oder Immissionsschutz oder die Sicherheit des Wasserverkehrs erfordern. Nach § 13 EG-BSG ist es auch Sache des Regierungsrates, einen Gebührentarif zu erlassen.
3.2 Auf die vorgenannten Bestimmungen des kantonalen Einführungsgesetzes zum Binnenschifffahrtsgesetz (EG-BSG) hat sich der Regierungsrat beim Erlass der Wakeboard-Verordnung berufen. Dass die Delegation der vorstehend beschriebenen Kompetenzen an den Regierungsrat den (kantonalen) verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge, behaupten die Beschwerdeführer nicht. Ihr Hinweis auf § 35 des Gesetzes des Kantons Zug vom 25. November 1999 über die Gewässer (GewG/ZG), wonach die Nutzung der oberirdischen öffentlichen Gewässer im Rahmen des Gemeingebrauchs frei ist, ist unbehelflich. § 35 Satz 2 GewG/ZG enthält gerade einen Vorbehalt für die Spezialgesetzgebung und verweist in einer Fussnote ausdrücklich auf das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt und das kantonale Einführungsgesetz hierzu. Zudem ist oben (in E. 2.4) bereits festgehalten worden, dass es sich bei der interessierenden Nutzung um gesteigerten Gemeingebrauch handelt, der insoweit eben nicht mehr als frei gelten kann. Die dem Regierungsrat gemäss Art. 2 Satz 1 EG-BSG übertragene Oberaufsicht über die Schifffahrt enthält auch die Befugnis, über die Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs zu befinden. Kann er nach den genannten Regelungen Vorschriften zur
Einschränkung des schlichten und damit an sich bewilligungsfreien Gemeingebrauchs erlassen, so ist er umso mehr befugt, auch die Ausübung des gesteigerten Gemeingebrauchs zu regeln. Die Regelungsbefugnis des Regierungsrats betreffend den gesteigerten Gemeingebrauch erkennen die Beschwerdeführer im Übrigen ausdrücklich an.
4.
4.1 Gesteigerter Gemeingebrauch bedarf nicht nur nach Art. 2 Abs. 2 BSG, sondern bereits nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen prinzipiell einer Bewilligung (BGE 126 I 133 E. 4d S. 139; Andreas Flückiger, a.a.O., S. 74). Diese dient nicht nur dem Schutz der Polizeigüter, sondern der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen von öffentlichen Sachen (BGE 126 I 133 E. 4d S. 139 f., mit Hinweisen). Den

Behörden kommt ein gewisses Ermessen zu, in welches das Bundesgericht nicht eingreift. Das Bundesgericht übt zudem Zurückhaltung, soweit es um die Würdigung der besonderen örtlichen Verhältnisse geht (BGE 105 Ia 91 E. 3 S. 94). Die Behörden sind indessen an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 und 9 BV gebunden (vgl. zu diesen Rechtsbegriffen BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 127 I 54 E. 2b S. 56 und BGE 125 I 173 E. 6b S. 178; 123 I 1 E. 6a S. 7).
4.2 Der Erlass der Wakeboard-Verordnung wirkt sich letztlich derart aus, dass nicht Bewilligungen für den einzelnen Fall und einzelne Personen erteilt werden, sondern der gesteigerte Gemeingebrauch - in festgelegten Zonen und zu bestimmten Zeiten - einem "Betrieb" unbefristet allgemein bewilligt wird. Dass dieses Vorgehen unzulässig sei und dass die Bewilligungen zeitlich und sachlich enger gefasst werden müssten, haben die Beschwerdeführer nicht gerügt.
4.3 Die Beschwerdeführer machen allerdings geltend, die Wakeboarder selber würden keine anderen Wellen erzeugen als Surfbrett- und Wasserskifahrer; sie seien daher wie diese zu behandeln. Sofern einschränkende Massnahmen ergriffen würden, müssten davon alle Boote der gleichen Gattung erfasst werden und nicht nur dann, wenn sie Wakeboarder ziehen; es seien schliesslich die Boote, die auch ohne Wakeboarder verkehren könnten, welche die Wellen verursachten und nicht die Wakeboarder als solche.
4.3.1 Gewiss trifft es zu, dass die beanstandeten Wellen nicht vom Wakeboard selber erzeugt werden, sondern von den schweren Motorbooten; diese Boote sind auch nicht darauf angewiesen, ein Wakeboard im Schlepptau zu haben, um die entsprechenden Wellen verursachen zu können. Die Attraktion besteht allerdings darin, dass eine nachgezogene Person über die erzeugten Wellen springt. Durch den zwecks Wellenbildung unter anderem zusätzlich aufgenommenen Ballast und grösseren Wasserwiderstand ist der Energieverbrauch der Boote hierbei höher. Wie die Sicherheitsdirektion richtig bemerkt, besteht somit kaum ein Interesse daran, mit diesen Booten so zu fahren, dass eine grosse Heckwelle entsteht, wenn nicht ein Wakeboard oder ein vergleichbares Gerät nachgezogen wird. Ausserdem übersehen die Beschwerdeführer, dass eine derartige Fahrweise ohne Sportler, der die Heckwelle ausnutzen will, gegen die immissionsschutzrechtliche Bestimmung des Art. 11 BSV verstossen kann, was als Widerhandlung gemäss Art. 48 BSG mit Busse belegt ist. Gemäss Art. 11 BSV darf nämlich nicht mehr Lärm, Rauch, Abgas oder Geruch erzeugt werden, als bei ordnungsgemässem Zustand und sachgemässem Betrieb des Schiffes unvermeidbar ist.
Unbehelflich ist das Vorbringen der Beschwerdeführer, die Zuger Seen würden durch meteorologische Erscheinungen wie Föhn viel stärker aufgewühlt als durch die Boote. Es liegt auf der Hand, dass diese natürlichen Ereignisse nicht Störungen für andere Seebenutzer durch die von der Wakeboard-Verordnung erfassten Sportarten zu rechtfertigen vermögen. Ausserdem treten die beim Wakeboarden - vor allem bei ruhiger Wasseroberfläche (vgl. oben E. 2.4.2) - erzeugten Wellen unvermittelt auf im Gegensatz zum windbedingten Seegang, auf den sich die Betroffenen regelmässig einstellen können.
4.3.2 Es bedarf auch keiner weiteren Ausführungen, dass die Ausübung des Wakeboard-Sports unter Einsatz eines schweren Motorbootes und entsprechender Wellenerzeugung nicht mit dem üblichen Wasserski- und Surfbrettfahren verglichen werden kann. Im Zusammenhang mit den beiden letzteren Betätigungen werden bei weitem nicht die gleich hohen Wellen erzeugt, was auch die Beschwerdeführer einräumen. Insofern ist also keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegeben. Es ergibt sich im Weiteren aus dem Text der angefochtenen Verordnung (§ 1) und wurde von der Sicherheitsdirektion auch bekräftigt, dass für andere Wassersportarten, die ebenfalls unter Einsatz eines schweren Motorbootes und entsprechender Wellenerzeugung ausgeübt werden, die gleichen Beschränkungen gelten. Der Hinweis der Beschwerdeführer auf eine Ungleichbehandlung mit dem so genannten Trickskifahren stösst somit ins Leere. Wenn das Zugboot vergleichbar hohe Wellen verursacht, über welche der Trickskifahrer seine akrobatischen Figuren vollführt, soll die Wakeboard-Verordnung ebenso zur Anwendung kommen.

Nach dem Gesagten können die Beschwerdeführer gegen die örtlichen und zeitlichen Begrenzungen gemäss § 2 Abs. 1 WBV/ZG auch nicht anführen, sie seien wie die Wasserskifahrer zu behandeln. Nur ergänzend sei bemerkt, dass sich der auf dem Ägerisee festgelegte Korridor im Wesentlichen mit der für das Wasserskifahren nach Art. 54 Abs. 2 BSV zur Verfügung stehenden Zone deckt, wobei der Uferabstand mit Blick auf die erzeugten Wellen 500 Meter beträgt. Auf dem Zugersee ist der in der Wakeboard-Verordnung bestimmte Korridor zwar kleiner als das den Wasserskifahrern nach der Binnenschifffahrtsverordnung prinzipiell offen stehende Gebiet; die anlässlich der Ausübung der von der Wakeboard-Verordnung erfassten Sportarten verursachten höheren Wellen, die sich auf andere Seebenutzer störend auswirken können, rechtfertigen jedoch die

ungleiche Behandlung.
4.4 Die Beschwerdeführer stossen sich daran, dass gemäss § 2 Abs. 2 WBV/ZG das Benützen von Musikanlagen nur in Ausnahmefällen mit ausdrücklicher behördlicher Bewilligung gestattet ist. Es sei kein sachlicher Grund für die unterschiedliche Behandlung gegenüber anderen Seebenutzern ersichtlich; jedes andere Boot könne ohne Restriktionen Musik laufen lassen; sinnvoller sei es, eine Dezibel-Begrenzung für die Musikanlagen sämtlicher Schiffe einzuführen.
4.4.1 Zunächst gilt es festzuhalten, dass entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht von allen anderen Booten aus eine uneingeschränkte Beschallung zulässig ist (vgl. allgemein zum Lärmschutz: BGE 126 II 300 E. 4 S. 305 ff., mit Hinweisen; Monika Kölz-Ott, Die Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Lärmschutzvorschriften auf menschlichen Alltagslärm und verwandte Lärmarten, URP 1993 S. 377). Ab einem gewissen Mass der Lärmemissionen könnte allenfalls auch bei jenen anderen Booten von gesteigertem und damit bewilligungspflichtigem Gemeingebrauch die Rede sein. Sodann sei auf Art. 3 Abs. 1 Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) hingewiesen, wonach Lärmemissionen unter anderem von Wasserfahrzeugen so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist.
4.4.2 Entscheidend ist hier aber, dass die von der Wakeboard-Verordnung erfassten sportlichen Betätigungen an sich bewilligungspflichtig sind (siehe oben E. 4.1). Daher ist nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat in diesem Rahmen die Benutzung von Musikanlagen ebenfalls der Bewilligungspflicht unterstellt. Selbst wenn er den betreffenden gesteigerten Gemeingebrauch mittels Verordnung zunächst in einem bestimmten Umfang allgemein bewilligt, kann er für den darüber hinausgehenden Gebrauch - wie hier die Sportausübung unter Einsatz einer Musikanlage - eine gesonderte Bewilligungspflicht weiterhin vorsehen.
4.4.3 Entgegen den Bedenken der Beschwerdeführer ist die Bestimmung insoweit hinreichend klar, als nicht bereits die Installation der Musikanlage im Boot bewilligungspflichtig ist, sondern erst deren Benutzung. Geht es um die Vermeidung von zusätzlichem Lärm durch die Musikanlage, ist ebenso klar, dass es nicht darauf ankommen kann, ob die Musikanlage im Boot fest eingebaut ist oder nicht. Zwar hat die Sicherheitsdirektion erklärt, unter Musikanlagen seien nicht blosse Kofferradios und andere tragbare Musikabspielgeräte gemeint. Unter Musikanlage im Sinne von § 2 Abs. 2 WBV/ZG wird damit letztlich ein Gerät verstanden, welches dazu geeignet ist bzw. dazu dienen soll, auch den Sportler und gegebenenfalls Publikum mit Musik zu beschallen. Zum Überdecken der Motorboot- und Wellengeräusche können diese Musikanlagen besonders lautstark aufgedreht und damit weithin wahrgenommen werden. Wie die Sicherheitsdirektion richtig festhält, können dadurch andere Seebenutzer sowie die Fauna gestört werden. Es ist demnach ebenso wenig dagegen einzuwenden, dass die Benutzung von Musikanlagen nur ausnahmsweise bewilligt werden soll. Für die Ausübung der von der Verordnung erfassten Sportarten ist der Einsatz von Musikanlagen nicht notwendig.
4.4.4 Zwar kann gefragt werden, ob es Sinn macht, die Benutzung von Musikanlagen nur bei den von der Wakeboard-Verordnung erfassten Betätigungen derart einzuschränken; von vergleichbaren Anlagen auf anderen Schiffen bzw. anlässlich von Gewässerbenutzungen, die der genannten Verordnung nicht unterliegen, können die gleichen Emissionen ausgehen. Zu denken ist etwa auch an das Wakeboarden mit leichten Booten ohne entsprechende Wellenerzeugung (vgl. oben E. 2.4.2). Es ist jedoch dem Kanton überlassen, ob und inwieweit er diesbezüglich weitere Bestimmungen erlassen will oder ob er sich mit den bereits vorhandenen Regelungen (vgl. oben E. 4.4.1) zufrieden gibt.
4.5 Die Beschwerdeführer beanstanden, auch die Formulierung von § 1 WBV/ZG sei ungenau, weil offen gelassen werde, was unter "schweren Motorbooten" zu verstehen sei; dadurch entstehe Rechtsunsicherheit, der Willkür sei "Tür und Tor geöffnet"; die Verwaltungsbehörde erhalte eine unzulässige "Blankettermächtigung"; das Legalitätsprinzip sei verletzt. Einen Verstoss gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip wegen unklarer Bestimmung machen die Beschwerdeführer ferner in Bezug auf § 5 Abs. 1 WBV/ZG geltend; es sei nicht ersichtlich, welche Inhalte im Betriebskonzept unter dem Titel über "den vorgesehenen Umgang mit anderen Seebenutzerinnen und -benutzern und das Vorgehen bei möglichen Nutzungskonflikten" verlangt würden.

Es mag zwar zutreffen, dass präzisere Formulierungen oder Erläuterungen denkbar wären. Es ist jedoch nichts dagegen einzuwenden, dass sich der Regierungsrat für allgemeine Begriffe oder Formulierungen entschieden hat, selbst wenn sie besondere Anforderungen an die Auslegung durch die Behörden stellen. Das mit dem Bestimmtheitsgebot unter anderem verfolgte Ziel der rechtsgleichen Rechtsanwendung wird dadurch nicht verfehlt, zumal etwaige Einzelverfügungen immer noch einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich bleiben. Durch die Verwendung allgemeiner Begriffe kann der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse besser Rechnung getragen

werden (vgl. allgemein zur Bestimmtheit von rechtlichen Normen: BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 282 ff., insbes. S. 284; 131 II 13 E. 6.5.1 S. 29 f.; 128 I 327 E. 4.2 S. 339 ff.). Ausserdem ist jede Norm der Auslegung fähig und bedürftig. Dementsprechend hebt das Bundesgericht eine kantonale Norm auch nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen - wie hier - in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31, 82 E. 2.1 S. 86 mit Hinweisen). Sofern als sinnvoll angesehen, wäre es den Behörden immer noch freigestellt,
Erläuterungen abzugeben.

Dem Regierungsrat geht es im Übrigen offensichtlich nicht darum, Regelungen für Boote mit einer bestimmten Leistung oder Tonnage zu treffen, sondern vielmehr um den Umstand, dass gewisse schwere Boote entsprechend hohe Heckwellen erzeugen können, die für das Wakeboarden und vergleichbare Sportarten von besonderem Interesse sind, aber andere Seebenutzer stören können. Das ergibt sich hinreichend deutlich aus der angefochtenen Verordnung. Daher stossen die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführer zu §§ 1 und 5 WBV/ZG ins Leere.
4.6 Die Beschwerdeführer machen betreffend den Regelungen in § 8 WBV/ZG einen Verstoss gegen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (vgl. zu diesen Begriffen BGE 126 I 180 E. 3a S. 188; 128 I 46 E. 4a S. 52), das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot geltend. In ihrer Eingabe vom 4. Januar 2005 haben sie klargestellt, dass sie nicht die Erhöhung der Gebühren für die Zulassung ausserkantonaler Schiffe von bisher Fr. 50.– auf Fr. 200.– als solche beanstanden. Sie rügen vielmehr nur, dass die Bewilligungsdauer neu auf den jeweiligen Kalendermonat ausgerichtet ist und nicht mehr für dreissig aufeinander folgende Tage erteilt werde. Es werde dadurch derjenige benachteiligt, welcher am Ende eines Kalendermonats eine Bewilligung erhält, gegenüber dem anderen, dem die Bewilligung zu Beginn des Kalendermonats erteilt wird. Beide würden nämlich gleich viel bezahlen, obwohl der eine die Zuger Seen an dreissig Tagen befahren dürfe, der andere aber nur an einem.

Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung im Abgaberecht zulässig ist (BGE 126 I 180 E. 3a S. 188 mit Hinweisen). Dass die Gebührenhöhe von Fr. 200.– als solche das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip verletze, behaupten die Beschwerdeführer nicht. Mit der Gebühr sollen laut den Erwägungen des Regierungsrats zum Erlass der Wakeboard-Verordnung (dort lit. E) die von den Besitzern von Wanderbooten veranlassten Amtshandlungen gedeckt werden. Hierzu zählt der Regierungsrat die Kosten für die Erteilung der Bewilligung und der in diesem Zusammenhang erforderlichen Seepolizeikontrollen. Dieser administrative Aufwand ist grundsätzlich derselbe, gleich ob der Bootsinhaber zum Monatsanfang oder erst am Monatsende um eine Bewilligung ersucht. Dasselbe gilt unabhängig davon, ob er sein Schiff nur an einem oder an dreissig Tagen nutzt. Letztlich liegt es insbesondere am Bootsbesitzer, ob er von der Bewilligung regen Gebrauch macht oder sich mit einer einmaligen Nutzung zufrieden gibt. Insoweit steht ihm auch frei, ob er die Erteilung der Bewilligung auf den Beginn eines Kalendermonats erwirkt oder erst später. Demzufolge kann weder von einer unzulässigen Ungleichbehandlung noch
von Willkür die Rede sein. Zwar mag die Lösung der unabhängig vom Kalendermonat an dreissig Tagen gültigen Bewilligung für den Bootsbesitzer vorteilhafter sein. Deswegen erscheint die Beschränkung der Bewilligung auf einen Kalendermonat jedoch noch nicht als willkürlich.
5.
Soweit sich die Beschwerdeführer auf die Wirtschaftsfreiheit berufen können, ist dem Gehalt dieses Freiheitsrechts Rechnung zu tragen (vgl. BGE 127 I 164 E. 3b S. 171 mit Hinweisen). Beschränkungen oder die Verweigerung einer Bewilligung können einem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit gleichgestellt werden und unterliegen daher bestimmten Schranken: Sie müssen im öffentlichen Interesse liegen, auf sachlich vertretbaren Kriterien beruhen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (BGE 126 I 133 E. 4d S. 140). Die Beschwerdeführer rügen, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage und an einem hinreichenden öffentlichen Interesse für die Einschränkungen; diese seien zudem unverhältnismässig.
5.1 Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen. Es fragt sich, ob diese Prinzipien auch gelten, soweit es um den gesteigerten Gemeingebrauch an öffentlichen Sachen geht. Über den schlichten Gebrauch hinausgehende, nicht mehr bestimmungsgemässe Nutzungen charakterisieren sich oftmals durch ihre Aussergewöhnlichkeit, so dass der Gesetzgeber diese regelmässig nicht voraussehen und zeitgerecht

entsprechende Regelungen treffen kann. Diese Frage kann hier aber offen bleiben. Eine gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist ohnehin im bereits erwähnten Art. 2 Abs. 2 BSG zu erblicken, wonach gesteigerter Gemeingebrauch der Bewilligung des Kantons, in dessen Gebiet das benützte Gewässer liegt, bedarf (vgl. im weiteren obige E. 2 und 3). Eine schwerwiegende Einschränkung ist sodann nicht gegeben, da die interessierenden Tätigkeiten durch die Wakeboard-Verordnung nicht vollständig verboten, sondern nur näher reglementiert werden. Die zeitlichen und räumlichen Beschränkungen, welche die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang erwähnen, verunmöglichen die Berufsausübung noch nicht. Zwar
behaupten die Beschwerdeführer, durch die zeitliche Einschränkung gemäss § 2 Abs. 1 lit. c WBV/ZG werde ein kostendeckender Betrieb verunmöglicht. Zum einen spezifizieren sie dieses Vorbringen jedoch nicht näher; einer maximal möglichen Umsatzeinbusse durch die täglichen Kürzungen von monatlich Fr. 8'960.– steht nach der Berechnungsweise der Beschwerdeführer noch immer ein maximal möglicher monatlicher Umsatz von Fr. 48'000.– gegenüber; als die Beschränkungen der Wakeboard-Verordnung im Jahre 2003 noch nicht griffen, genügte der Beschwerdeführerin 1 aber offenbar ein Umsatz von Fr. 70'000.– für das gesamte Jahr. Zum anderen sind die von der angefochtenen Verordnung betroffenen Tätigkeiten in den von den Beschwerdeführern genannten Monaten April, Mai und Oktober zwar nicht mehr möglich. Diese Aktivitäten könnten jedoch auf den Zuger Seen witterungs- und temperaturbedingt in diesen Monaten zum Vornherein nur begrenzt stattfinden. Das räumen die Beschwerdeführer ein, wenn sie andernorts ausführen, der Wakeboard-Sport könne als "eigentliche Sommersportart [...]abhängig von den Temperaturen ab Mai bis Oktober" ausgeübt werden. Darüber hinaus geben die Beschwerdeführer an, dass der Unterricht in der Wakeboard-Schule ohne
entsprechende Wellenbildung stattfinde. Ob das immer zutrifft, wie die Sicherheitsdirektion mit guten Gründen bezweifelt, kann offen gelassen werden. Jedenfalls ist nach dem eigenen Vorbringen der Beschwerdeführer die Erteilung von Wakeboard-Unterricht ohne Wellenbildung möglich; nach den Feststellungen in Erwägung 2.4.3 hiervor kann das Wakeboarden (ohne künstliche Wellenerzeugung) damit im Prinzip auch ausserhalb der in § 2 Abs. 1 lit. c WBV/ZG angegebenen Perioden unterrichtet werden. Demnach ist der Kernbereich der Berufstätigkeit der Wakeboard-Instruktoren nicht betroffen, so dass die angefochtenen Bestimmungen auch nicht nach Art. 36 BV in einem formellen Gesetz geregelt sein müssen (vgl. BGE 128 I 295 E. 5b/dd S. 310).
5.2 Das öffentliche Interesse an den Regelungen der Wakeboard-Verordnung ergibt sich bereits daraus, dass es sich bei den betroffenen Tätigkeiten um gesteigerten Gemeingebrauch handelt und somit eine möglichst ungestörte Nutzung durch die Allgemeinheit gewährleistet werden soll (vgl. BGE 126 I 133 E. 4d S. 140). Darüber hinaus hat der Regierungsrat auch den Lärmschutz, den Schutz der Ufer, der Flora und Fauna im Auge gehabt. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer besteht ein öffentliches Interesse an der Schaffung einer Regelung nicht erst, wenn Konflikte zwischen den verschiedenen Arten der Gewässerbenutzung akut geworden sind. Der Regierungsrat kann präventiv eine Benutzungsordnung schaffen. Dies kommt letztlich auch denjenigen zugute, die einen gesteigerten Gemeingebrauch beabsichtigen. Durch die Normierung werden die Nutzungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für sie besser voraussehbar, als wenn es an jeglichem verbindlichen Reglement fehlt. Sie wissen, wo, wann und unter welchen Voraussetzungen sie ihre Tätigkeit ausüben können. Der gesteigerte Gemeingebrauch unterliegt gemäss Art. 2 Abs. 2 BSG ohnehin der Bewilligungspflicht (vgl. auch oben E. 4.1 und 4.2).
5.3 Zu prüfen bleibt, ob die in der Wakeboard-Verordnung getroffenen Regelungen verhältnismässig sind. Entsprechend dem erwähnten Rügeprinzip (E. 1.3) beschränkt sich die Prüfung auf die rechtsgenüglich erhobenen Rügen:
5.3.1 Die Beschwerdeführer behaupten, die Verordnung sei ein untaugliches Mittel, um die Wellenbildung zu verringern oder zu vermeiden, weil die Zugboote, welche die Wellen erzeugten, ohne nachgezogenen Wakeboarder unbeschränkt ausserhalb des Korridors fahren dürften. Zu dieser Rüge kann auf die Ausführungen in Erwägung 4.3.1 hiervor verwiesen werden. Die Schaffung der Korridore gewährleistet, dass die anderen Seebenutzer, welche durch die interessierenden Sportarten gestört werden, Flächen vorfinden können, in denen sie nicht mit den betreffenden Störungen rechnen müssen. Meiden sie den in der Wakeboard-Verordnung vorgesehenen Korridor, um von den entsprechenden Störungen verschont zu bleiben, so kann dies übrigens umgekehrt zur für die Wakeboarder günstigen Folge haben, dass Letztere im Korridor weniger in Kontakt mit anderen Seebenutzern gelangen. Dementsprechend hat der Regierungsrat den Korridor auf dem Zuger See auch derart bestimmt, dass er sich nicht mit der von den Wasserskifahrern üblicherweise verwendeten Fläche überschneidet.
5.3.2 Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, es sei nicht nachgewiesen, dass Flora und Fauna durch die

Wakeboarder beeinträchtigt werden. Sie behaupten, die von den Zugbooten verursachten Wellen würden relativ schnell abflauen. Im Weiteren verweisen sie auf einen Zeitungsartikel, laut welchem ein am Zürichsee tätiger Polizeibeamter geäussert habe, es seien keine Schäden an Schilfbeständen und Fischen infolge der Wakeboarder nachweisbar.
Der Regierungsrat hat zwar keine wissenschaftlichen Untersuchungsbefunde zu den Auswirkungen der von der Wakeboard-Verordnung betroffenen Sportarten auf Fauna und Flora vorgelegt. Er stützt sich insoweit vor allem auf Stellungnahmen des kantonalen Amtes für Fischerei und Jagd. Dass Wellen Beeinträchtigungen für Tier- und Pflanzenwelt bewirken können, ist gerichtsnotorisch. Was den Schutz der Uferzonen und der dortigen Flora und Fauna anbelangt, kann sich wohl fragen, ob die vom Bundesrat in Art. 53 und 54 BSV für Motorboote und Wasserskifahrer vorgesehenen Beschränkungen nicht bereits ausreichend sind. Der Bundesrat hat mit diesen Bestimmungen allerdings in erster Linie auf Seebenutzer abgezielt, die geringere Wellen verursachen. Ausserdem leuchtet ohne weiteres ein, dass die auf dem bzw. am oder im See vorhandenen Vogelarten und Fischlarven durch die künstlich erzeugten Wellen gestört werden können. Das betrifft insbesondere für die Fischlarven und die Brutphase der Seevögel die Zeiten vor Juni, sowie für die Zugvögel die Zeit ab Oktober. Auch durch einen etwaigen Einsatz von Musikanlagen ist mit einer Störung der Fauna zu rechnen.
5.3.3 Dem Regierungsrat als zuständigem Rechtsetzungsorgan kommt beim Ausgleich der gegenläufigen Interessen der Seebenutzer sowie bei der Gewichtung der öffentlichen Interessen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die Beschwerdeführer haben nicht dargelegt, dass der Regierungsrat einen unsachgemässen Gebrauch von seinem Gestaltungsspielraum gemacht hätte. Der Regierungsrat hat den Natur- und Landschaftsschutz, das Ruhebedürfnis von Tier und Mensch sowie die verschiedenen Nutzungsinteressen der Seebenutzer (unter anderem Badende, Fischer, Ruderer, Segler, Wasserskifahrer sowie Wakeboard-Sportler und ihre Instruktoren) angemessen berücksichtigt. Aus den Ausführungen der Sicherheitsdirektion zu den besonderen finanziellen Anstrengungen des Kantons für die Neuanschaffung eines Kursschiffes ist auch zu entnehmen, dass es dem Kanton besonders darauf ankommt, ökologische Schäden durch hohen Wellenschlag zu verhindern. Demzufolge erschiene es widersinnig und inkonsequent, wenn der Regierungsrat die Anliegen des Ufer- und Naturschutzes nunmehr völlig hinter die Interessen der Beschwerdeführer an der von ihnen begehrten uneingeschränkten Nutzung des Sees zurückstellen müsste, zumal es sich hierbei nicht mehr um schlichten Gemeingebrauch handelt. Wie in Erwägung 5.1 ausgeführt, stehen hier nicht schwerwiegende Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit in Frage; die Schaffung eines Korridors kann sich auf dem Zuger See sogar für die Wakeboarder positiv auswirken. Jedenfalls bleiben die in der Wakeboard-Verordnung geregelten Tätigkeiten möglich, sind aber gewissen Beschränkungen unterworfen, die dem Ausgleich der verschiedenen Interessen dienen sollen. Nach dem Gesagten (siehe auch die Ausführungen in E. 2-4) erweist sich die vom Regierungsrat getroffene Lösung mit Blick auf die Rügen der Beschwerdeführer nicht als unverhältnismässig.

Die Beschwerdeführer wenden zwar ein, dass es auf den Zuger Seen nur sehr wenige spezielle Wakeboard-Boote gebe. Faktisch richte sich die Verordnung gegen einen einzigen Gewerbebetrieb, der zur Zeit Wakeboarden anbiete. Dessen Fahrten fielen im Verhältnis zu den rund fünfzig privaten Wasserskibooten überhaupt nicht ins Gewicht. Auf die Anzahl der von der Verordnung zur Zeit betroffenen Personen und Betriebe kann es indes nicht entscheidend ankommen. Zum einen gehen von den interessierenden Sportarten Beeinträchtigungen aus, die das gewöhnliche Mass überschreiten. Zum anderen sagen die Beschwerdeführer selber voraus, dass - jedenfalls ohne behördliche Beschränkungen - mit einem Zuwachs bei diesen Sportarten zu rechnen sei. Einer der Beschwerdeführer beabsichtigt bezeichnenderweise, eine weitere Wakeboard-Schule zu eröffnen. Schliesslich ist dem Vergleich mit anderen Sportarten erneut entgegenzuhalten, dass der von der Wakeboard-Verordnung nicht erfasste Wasserskisport mit weniger hohen Wellen verbunden ist. Aus der gleichen Erwägung ist auch nicht zu beanstanden, dass für die gewerbsmässige Ausübung der von der Wakeboard-Verordnung erfassten Sportarten ein Betriebskonzept nach § 4 Abs. 3 lit. d und § 5 WBV/ZG verlangt wird, diese Auflage für den Betrieb eines Unternehmens, das nur gewöhnlichen Wasserskisport umfasst, jedoch nicht besteht. Hierdurch wird der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen - sofern hier überhaupt von Gewerbegenossen die Rede sein kann - wegen den unterschiedlichen Auswirkungen der jeweiligen Sportarten nicht verletzt (vgl. BGE 130 I 26 E. 6.3.3.1 S. 53; 125 I 431 E. 4b/aa S. 435 f., je mit Hinweisen).
6.
Schliesslich wird ein Verstoss gegen das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) und damit sinngemäss gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts

(Art. 49 BV) durch § 4 WBV/ZG gerügt. Diese Bestimmung enthält die Voraussetzungen für die Bewilligung der Ausübung der betroffenen Sportarten in gewerbsmässiger Form oder durch Vereine bzw. vereinsähnliche Körperschaften. Der Beschwerdeführer 5 habe seinen Wohnsitz nicht im Kanton Zug. Daher sei es ihm nicht mehr möglich, eine Wakeboard-Schule auf dem Zuger- bzw. dem Ägerisee zu eröffnen und zu betreiben.
6.1 Aus dieser Rüge ist zu entnehmen, dass sich die Beschwerde insoweit nur gegen die Regelung in § 4 Abs. 3 lit. b WBV/ZG wendet, welche verlangt, dass "die für den Betrieb verantwortliche Person (Bewilligungsinhaber) [...]ihren Wohnsitz im Kanton Zug" hat. Auch aus der Beschwerdeergänzung vom 4. Januar 2005 ergibt sich lediglich, dass es um die Wohnsitzpflicht geht. Im Titel des entsprechenden Passus der Beschwerde wird zwar zunächst vom "Ausschluss von ausserkantonalen Schulen" gesprochen, so dass auch eine Anfechtung der Regelung des § 4 Abs. 3 lit. a WBV/ZG, wonach der Sitz des Betriebes im Kanton Zug ebenfalls Bewilligungsvoraussetzung ist, gemeint sein könnte. Dazu machen die Beschwerdeführer aber keine substantiierten Ausführungen. Mit Blick auf Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (vgl. oben E. 1.3) beschränkt sich somit die Prüfung auf § 4 Abs. 3 lit. b WBV/ZG. Die nachstehenden Ausführungen dürften aber sinngemäss auch für § 4 Abs. 3 lit. a WBV/ZG gelten.

Soweit erst in der Beschwerdeergänzung auch ein Verstoss gegen das Gleichheitsgebot gerügt wird (betreffend Gesuchsteller, die lange im Kanton gelebt haben, jedoch aus diesem wegziehen, gegenüber solchen, die erst neu in den Kanton zuziehen), kann hierauf nicht eingetreten werden. Der zweite Schriftenwechsel nach Art. 93 Abs. 2 OG dient nicht dazu, zusätzliche Rügen einzubringen. Davon abzuweichen ist einzig, wenn erst die Vernehmlassung der Sicherheitsdirektion Anlass zur entsprechenden Rüge gegeben hat, was hier nicht der Fall ist (vgl. BGE 105 Ib 37 E. 2 S. 40; 125 I 71 E. 1d/aa S. 77; zur Publikation bestimmtes Urteil 2P.233/2004 vom 20. April 2005, E. 3.5).
6.2 Das Binnenmarktgesetz gewährleistet gemäss Art. 1 Abs. 1 BGBM, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben. Als Erwerbstätigkeit im Sinne des Binnenmarktgesetzes gilt jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit, die den Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit geniesst (Art. 1 Abs. 3 BGBM). Das trifft für die vom Beschwerdeführer 5 geplante Schule, die Wakeboardkurse gegen Entgelt anbieten soll, zu (vgl. für Skilehrer BGE 100 Ia 169 E. 3b S. 176). Damit ist der Anwendungsbereich des Binnenmarktgesetzes eröffnet. Das gilt jedoch nicht, soweit die beanstandete Regelung der Wakeboard-Verordnung die Bewilligungsvoraussetzungen für das Ausüben der betroffenen Sportarten in Vereinen bzw. vereinsähnlichen Körperschaften regelt, wenn es dabei nicht um eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit geht.
6.3 Gemäss dem angerufenen Art. 2 Abs. 1 BGBM hat jede Person das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist. Einschränkungen dieses Grundsatzes sind unter den Voraussetzungen von Art. 3 BGBM möglich.
6.4 Zwar ist es nach ständiger Praxis im Prinzip mit dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar, die in einem Gemeinwesen Niedergelassenen hinsichtlich der Benützung öffentlicher Anstalten oder öffentlicher Sachen dieses Gemeinwesens besser zu stellen als Auswärtige (BGE 121 I 279 E. 5c S. 286; 119 Ia 123 E. 2b S. 128; 114 Ia 8 E. 3b S. 13, je mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung gilt jedoch nur mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV bzw. Art. 4 aBV. Mit Bezug auf das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen nach Art. 27 BV bzw. Art. 31 aBV hatte sich das Bundesgericht insoweit nicht zu äussern. Es hat jedoch bereits festgehalten, dass das Ermessen des Gemeinwesens kleiner ist, wenn es darum geht, Gesuche direkter Konkurrenten, die sich auf das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen berufen können, zu prüfen als bei der Beurteilung von Nutzungsbegehren, bei der nur das weniger weit gehende allgemeine Gleichbehandlungsgebot zur Anwendung kommt (BGE 121 I 279 E. 6c/bb S. 288). In dem seit 1. Juli 1996 geltenden Art. 3 Abs. 1 lit. a BGBM wurde nun ausdrücklich geregelt, dass ortsfremden Anbietern Beschränkungen des Marktzugangs nur dann entgegengehalten werden dürfen, wenn diese gleichermassen auch für
ortsansässige Personen gelten. Von dieser Bestimmung ist hier auszugehen.

Wohl macht die Sicherheitsdirektion geltend, die Wohnsitzpflicht des Bewilligungsinhabers entspreche einem öffentlichen Interesse. Voraussetzung für einen rücksichtsvollen Betrieb eines solchen Gewerbes, das alle anderen Seebenutzer sowie Umwelt, Flora und Fauna erheblich beeinträchtige, seien vertiefte Kenntnisse der Verhältnisse auf den kantonalen Gewässern. Die Beschwerdeführer gehen mit der Notwendigkeit solcher

Kenntnisse einig. Sie bemerken jedoch zu Recht, dass die Wohnsitzpflicht allein deren Vorhandensein nicht gewährleisten kann; unter anderem können sie jemandem fehlen, der erst kürzlich aus einem anderen Kanton zugezogen ist. Im Übrigen werden die erwünschten Kenntnisse schon nach § 4 Abs. 3 lit. c WBV/ZG von allen Gesuchstellern, also auch von den innerkantonalen, gefordert. Durch diese letztgenannte Bestimmung kann der Regierungsrat sein Ziel, über geeignete Ansprechpersonen zu verfügen, die angesichts der Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen Nutzungskonflikte zu vermeiden helfen, verfolgen. Zusätzlich zu fordern, dass die für den Betrieb verantwortliche natürliche Person ihren Wohnsitz im Kanton Zug hat, verstösst gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 lit. a BGBM.

6.5 Somit ist es bundesrechtswidrig, wenn der Regierungsrat Erwerbstätigkeiten im Sinne des Art. 1 Abs. 3 BGBM dadurch behindert, dass er gemäss § 4 Abs. 3 lit. b WBV/ZG nur solchen für den Betrieb verantwortlichen Personen eine Bewilligung erteilt, die ihren Wohnsitz im Kanton Zug haben. Demzufolge kann der Kanton nicht verlangen, dass die für den Betrieb verantwortliche natürliche Person ihren Wohnsitz im Kanton Zug hat. Eine verfassungskonforme Auslegung der genannten Bestimmung in diesem Sinne ist nicht möglich (vgl. BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31; 128 I 327 E. 3.1 S. 334 f.; 118 Ia 427 E. 3b S. 433). Daher ist § 4 Abs. 3 lit. b WBV/ZG aufzuheben, soweit er verfassungswidrig ist. Von einer vollständigen Aufhebung dieser Bestimmung ist jedoch abzusehen (vgl. BGE 124 I 127 E. 6b S. 138; 115 Ia 234 E. 7c S. 259; nicht publizierte E. 9 von BGE 122 I 222, 2P.202/1995; Bernhard Rütsche, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Diss. Bern 2002, S. 93 f. und 426 ff.; ders., Rechtsfolgen von Normenkontrollen, ZBl 106/2005 S. 273 ff, insbes. S. 275, 285; Madeleine Camprubi, Kassation und positive Anordnungen bei der staatsrechtlichen Beschwerde, Diss. Zürich 1999, S. 145 f. und 363 ff.; Philippe Gerber, La nature cassatoire du recours de
droit public, Diss. Genf 1997, S. 150 ff.). Denn wenn es nicht um eine Erwerbstätigkeit geht, gilt das Binnenmarktgesetz nicht; insoweit bleibt die Wohnsitzpflicht hiervon unberührt (vgl. oben E. 6.2); andere Rügen, warum die Wohnsitzpflicht in jenen Fällen gegen Verfassungsrecht verstossen soll, wurden weder substantiiert noch rechtzeitig erhoben. Es besteht kein Anlass, § 4 Abs. 3 lit. b WBV/ZG vollständig aufzuheben.

7.

Soweit auf die Beschwerde einzutreten ist, erweist sie sich damit als teilweise begründet. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Beschwerdeführer unter Solidarhaft einen verhältnismässigen Teil der bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (vgl. Art. 153, 153a und 156 Abs. 3 und 7 OG). Der auf den Kanton Zug entfallende Anteil wird mit Blick auf Art. 156 Abs. 2 OG nicht erhoben. Der Kanton Zug hat den Beschwerdeführern eine reduzierte Parteientschädigung zu bezahlen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird teilweise dahin gutgeheissen, dass § 4 Abs. 3 lit. b der Wakeboard-Verordnung des Regierungsrates des Kantons Zug vom 29. Juni 2004 in Bezug auf Betriebe, die in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt fallen, aufgehoben wird. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'500.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.

Der Kanton Zug hat den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von Fr. 500.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Regierungsrat des Kantons Zug schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. August 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: