

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

1. April 2025

B 48



Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt»

Entwurf Kantonsratsbeschluss zur Erklärung der Teilungültigkeit und zur Verlängerung der Frist für die Erarbeitung eines Gegenentwurfs

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses zur Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt». Er beantragt, die Initiative als teilungültig zu erklären, da gewisse Elemente mit den Grundrechten in Konflikt stehen. Die gültig verbleibenden Elemente der Initiative erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Er will daher einen Gegenentwurf ausarbeiten. Zur Abstimmung mit Prozessen auf nationaler Ebene beantragt er dafür eine Fristverlängerung um ein Jahr.

Am 19. April 2024 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Die Mitte Kanton Luzern, eine kantonale Gesetzesinitiative mit dem Titel «Gegen Fan-Gewalt» ein. Der Initiativtext verlangt eine Ergänzung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PolG) in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Die Änderungsvorschläge der Initiantinnen und Initianten betreffen Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Spielklasse der Männer, wobei es insbesondere um den Zugang zum Stadion, die An- und Rückreise der Fans oder die Konsequenzen im Falle von Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen geht.

Die Forderungen der Initiative tangieren zahlreiche Bestimmungen des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen («Hooligan-Konkordat»). Das Justiz- und Sicherheitsdepartement äusserte deshalb Bedenken bezüglich der Gültigkeit des Initiativtextes. Ein entsprechendes Rechtsgutachten kam zum Schluss, dass die Initiative zumindest teilweise gegen höheres Recht verstösst. Der gültig verbleibende Teil der Initiative ergibt nach wie vor ein sinnvolles Ganzes und macht den verfolgten Zweck – schärfere Massnahmen gegen Fan-Gewalt – deutlich. Da die Initiative somit nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt ist, beantragt der Regierungsrat, die Initiative als teilungültig zu erklären.

Die gültig verbleibenden Bestimmungen des Initiativtextes sind aus Sicht des Regierungsrates unzureichend, um die Probleme von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen nachhaltig anzugehen. Sie setzen zu punktuell an und sind nicht mit laufenden nationalen Prozessen abgestimmt. Zudem sind viele Elemente des Initiativtextes bereits heute auf unterschiedlichen Stufen geregelt, und eine Festschreibung im Gesetz erscheint nicht zweckmässig. Der Regierungsrat lehnt die gültig verbleibenden Elemente der Initiative dementsprechend ab und will einen Gegenentwurf entwickeln. Dieser soll in die national koordinierten Massnahmen eingebettet sein und diese mit wirkungsvollen lokalen Massnahmen ergänzt werden. Um dies zu gewährleisten, beantragt der Regierungsrat eine Fristverlängerung um ein Jahr.

| | |
|---|-----------|
| Inhalt | |
| 1 Ausgangslage | 4 |
| 1.1 Wortlaut und Begründung | 4 |
| 1.2 Abgrenzung | 5 |
| 1.3 Politischer Kontext | 5 |
| 1.4 Zustandekommen und Behandlung der Initiative | 6 |
| 2 Rechtliche Beurteilung der Initiative | 6 |
| 2.1 Gültigkeitskriterien für kantonale Volksinitiativen | 6 |
| 2.2 Vorprüfung und Beurteilung durch kantonale Stellen | 7 |
| 2.3 Externes Gutachten | 8 |
| 2.3.1 Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten | 8 |
| 2.3.2 Personalisierte Tickets | 9 |
| 2.3.3 Automatische Anordnung von Geisterspielen | 10 |
| 2.3.4 Fazit des Gutachtens | 11 |
| 2.4 Begründung der Teilungültigkeit | 12 |
| 3 Aktuelle Situation und Massnahmen | 13 |
| 3.1 Nationale Ebene | 14 |
| 3.1.1 Hooligan-Konkordat | 14 |
| 3.1.2 Personalisierte Tickets | 14 |
| 3.1.3 Kaskadenmodell | 15 |
| 3.2 Lokale Ebene | 16 |
| 3.2.1 Dialog und Prävention | 17 |
| 3.2.2 Polizeiliche Massnahmen | 18 |
| 3.2.3 Massnahmen, die den Club in die Verantwortung nehmen | 19 |
| 4 Beurteilung der gültigen Elemente des Initiativtextes | 20 |
| 4.1 Verortung in den bestehenden Massnahmen | 20 |
| 4.2 Fazit zum gültigen Teil der Initiative | 22 |
| 5 Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs | 22 |
| 6 Antrag | 23 |
| Entwurf | 24 |

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» teilweise ungültig erklärt werden soll. Für die Erarbeitung eines Gegenentwurfs zum gültig verbleibenden Teil der Initiative soll eine Fristverlängerung erteilt werden.

1 Ausgangslage

Am 19. April 2024 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Die Mitte Kanton Luzern, eine kantonale Gesetzesinitiative mit dem Titel «Gegen Fan-Gewalt» ein.

1.1 Wortlaut und Begründung

Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Ergänzung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. [350](#)) in Form des ausgearbeiteten Entwurfs:

Neues Kapitel: «Bewilligung von Sportveranstaltungen»

Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer können nur bewilligt werden, wenn der Veranstalter mindestens nachfolgende Bedingungen erfüllt:

- a. Bewilligungsnehmer sind verpflichtet, die Identität von Besucherinnen und Besuchern beim Zutritt zu Sportstätten einer Identitätskontrolle zu unterziehen. Die Kontrolle ist zu dokumentieren und die Daten sind der Bewilligungsbehörde auf deren Ersuchen hin auszuhändigen. Dokumentation und Datenherausgabe erfolgen unter Einhaltung des massgebenden eidgenössischen und kantonalen Datenschutzrechts. Vom Bewilligungsnehmer kann der Einsatz von personalisierten Tickets und die Dokumentation der Identitätskontrollen mittels Videoüberwachung verlangt werden. Zusätzlich kann vom Bewilligungsnehmer die Identitätskontrolle bei der Benutzung von Fantransporten verlangt werden.*
- b. Die Behörde muss in Absprache mit dem Veranstalter in der Bewilligung festlegen, wie die Anreise und die Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf. Bei Spielen gegen Gegner, bei welchen es in der Vergangenheit zu Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen gekommen ist, darf den Anhängern der Gastmannschaft nur Zutritt zur Sportstätte gewährt werden, falls ein Konzept für die Anreise und Rückreise dieser Anhänger vorliegt, welches gemeinsam mit der Gastmannschaft vorgängig eingereicht wurde.*

- c. *Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen rund um ein bewilligtes Spiel haben grundsätzlich automatisch zur Folge, dass ein nächstes Spiel gegen denselben Gegner nur unter zusätzlichen Auflagen bewilligt wird. Im Wiederholungsfall wird eine Bewilligung für das nächste Spiel gegen denselben Gegner nur unter der Auflage erteilt, dass dieses unter Ausschluss einzelner oder sämtlicher Zuschauergruppen (Geisterspiel) stattfindet. Die Regierung regelt die Details in einer Verordnung.»*

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass sie in der Vergangenheit im Parlament in mehreren Vorstössen konkrete Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen gefordert hätten, in der Folge aber keine solchen ergriffen worden seien. Mit der Volksinitiative sollen nun die Bewilligungsbehörde und die Veranstalter zu konkreten Massnahmen verpflichtet werden.

1.2 Abgrenzung

Die Volksinitiative erwähnt im Text nebst Fussballspielen auch Eishockeyspiele mit Beteiligung von Clubs der jeweils obersten Spielklasse. Da es in Luzern keinen Eishockeyclub gibt, der in der obersten Spielklasse agiert, und auch nicht davon auszugehen ist, dass sich daran in den nächsten Jahren etwas ändert, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschliesslich auf den Fussball – konkret auf die Situation rund um die Spiele des FC Luzern.

1.3 Politischer Kontext

Im Kantonsrat wurden in den letzten drei Jahren die folgenden Vorstösse eingereicht:

[Postulat P 798](#) – Rüttimann Daniel und Mit. über die Sicherheit bei Fussballspielen in Luzern aufgrund der wiederholt unzumutbaren Umstände und den daraus resultierenden Schäden/Kosten bei FCL-Heimspielen - erheblich erklärt am 28. November 2022, [Postulat P 1070](#) – Nussbaum Adrian namens der Mitte-Fraktion über eine Kündigung und einen Neuabschluss der Vereinbarung mit dem FC Luzern (Vorstoss wurde zurückgezogen),

[Anfrage A 31](#) – Estermann Rahel und Mit. über kooperative Modelle zur Reduktion der Gewalt anlässlich von Fussballspielen.

In seiner [Antwort vom 28. Juni 2022](#) auf das Postulat von Daniel Rüttimann sprach sich unser Rat dafür aus, die Voraussetzungen für die Einführung von personalisierten Tickets auf Stufe der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zu klären. Einzelne lokale Massnahmen seien nicht zielführend.

In der [Antwort vom 20. Februar 2024](#) auf die Anfrage von Rahel Estermann sprachen wir uns auch für präventive und auf Dialog basierende Massnahmen aus. Darüber hinaus stützen wir die Anwendung des Kaskadenmodells (vgl. hierzu Kap. 3.1.3). Es ist wichtig, dass die Massnahmen schweizweit koordiniert angewendet werden, damit sie eine breite Wirkung erzielen.

1.4 Zustandekommen und Behandlung der Initiative

Gemäss § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) können 4000 Stimmberechtigte den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen. Die Initiative «Gegen Fan-Gewalt» wurde von insgesamt 4522 stimmberechtigten Luzernerinnen und Luzernern gültig unterzeichnet und am 19. April 2024 eingereicht. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) hat unser Rat mit [Beschluss](#) vom 30. April 2024 die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» als zustande gekommen erklärt.

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr seit Zustandekommen einer Volksinitiative Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten.

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig. Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil [1C 92/2010](#) des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Soweit eine Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1a und b [KRG](#)). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Beschliesst der Kantonsrat die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs, hat der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e [StRG](#)).

2 Rechtliche Beurteilung der Initiative

2.1 Gültigkeitskriterien für kantonale Volksinitiativen

Gestützt auf § 49 Absatz 1e [KV](#) in Verbindung mit § 82c Absatz 1a [KRG](#) hat Ihr Rat die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden. Diese Bestimmungen gewährleisten, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird. Die Entscheide Ihres Rates über die Gültigkeit von Volksinitiativen sind gestützt auf § 58a KRG und Artikel 88 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes (SR [173.110](#)) mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Urteil des Bundesgerichts [1C 109/2014](#)

vom 4. März 2015; vgl. auch René Wiederkehr, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, § 49 N 11). Gemäss § 145 Absatz 1 [StRG](#) darf der Kantonsrat eine Initiative nur dann für ungültig erklären, wenn sie entweder rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Eine Initiative ist nach § 145 Absatz 1f StRG namentlich dann rechtswidrig, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst. Einer kantonalen Gesetzesinitiative sind das Bundesrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons übergeordnet. Ein Widerspruch zu diesen Rechtsordnungen liegt vor, wenn die Initiative dazu führt, dass das höherrangige Recht nicht angewendet oder aufgehoben würde. Dies unabhängig davon, ob die Kollision lediglich einen konkreten Einzelfall oder eine Vielzahl von Konstellationen betrifft (vgl. Ivo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023, Rz. 2026 ff.). Die Frage, ob eine Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und des Inhalts der Initiative andererseits beantwortet werden.

Zur Erklärung einer teilweisen Ungültigkeit ist zu prüfen, ob der gültig verbleibende Inhalt nach wie vor ein sinnvolles Ganzes ergibt und dem ursprünglichen Zweck des Anliegens weiterhin entspricht. Auch muss angenommen werden können, dass eine für das Zustandekommen der Initiative ausreichende Zahl von Initiantinnen und Initianten dem Begehren auch in der abgeänderten Fassung zugestimmt hätte (vgl. René Wiederkehr, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, § 49 N 11).

2.2 Vorprüfung und Beurteilung durch kantonale Stellen

Im Mai 2023 reichte das Initiativkomitee den Entwurf der Unterschriftenliste zur Vorprüfung bei der Abteilung Gemeinden des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (JSD) ein. Anlässlich der Vorprüfung hat diese zu prüfen, ob die Unterschriftenlisten den formellen Anforderungen genügen. Die Abteilung Gemeinden machte – nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst des JSD – bei dieser Gelegenheit Bedenken bezüglich der Gültigkeit des Initiativtextes geltend. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass der Text Bestimmungen des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sog. «Hooligan-Konkordat», SRL Nr. [353](#)) verschärfe und nicht geklärt sei, ob dies überhaupt zulässig sei. Mit dem Initiativtext würde die einheitliche Umsetzung dieser interkantonalen Vereinbarung geschmälert, und es besteht die Gefahr eines Verstosses gegen höhergeordnetes Recht. Dem Initiativkomitee wurde empfohlen, ein entsprechendes Gutachten einzuholen. Die rechtliche Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative erfolgt aber – wie im vorherigen Kapitel dargelegt – erst durch den Kantonsrat und war nicht Gegenstand der Vorprüfung.

Nach Einreichung der Initiative im April 2024 erfolgte aufgrund der weiterhin bestehenden rechtlichen Bedenken des JSD ein Austausch mit der Rechtskonsultantin des Regierungsrates und des Kantonsrates. Diese teilte die Auffassung, dass die Initiative zumindest teilweise gegen höheres Recht verstosse. Insbesondere betrifft dies die Forderung nach der Einführung von personalisierten Tickets bzw. die dafür notwendige Speicherung von Personendaten. Zur detaillierten Prüfung der einzelnen Forderungen empfahl auch sie, ein entsprechendes Gutachten einzuholen.

2.3 Externes Gutachten

In der Folge beauftragte das JSD die Rechtsanwälte Dr. iur. Patrice Martin Zumsteg und Prof. Dr. iur. Goran Seferovic der AAK Anwälte und Konsulenten AG, Zürich, mit der Abklärung der rechtlichen Situation. Sie wurden ausgewählt, da sie aufgrund früherer Abklärungen für die KKJPD im Bereich der rechtlichen Grundlagen des Hooligan-Konkordates über die notwendige Expertise verfügen (vgl. Kap. 3.1.2).

Das Gutachten vom 13. November 2024 kommt zum Schluss, dass das Hooligan-Konkordat grundsätzlich Raum für weitergehende Vorschriften der Kantone lässt, welche ebenfalls der frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen dienen. Allerdings ist bei jeder einzelnen Massnahme zu untersuchen, ob ein Widerspruch zum Hooligan-Konkordat oder eine Unvereinbarkeit mit den Grundrechten der Bundesverfassung (BV; SR [101](#)) und der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR [0.101](#)) besteht. Um den Inhalt der Initiative differenziert zu analysieren, unterteilten die Gutachter die drei Buchstaben des Initiativtextes in neun Forderungen:

- Identitätskontrolle beim Zutritt zu Sportstätten mit Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten an die Bewilligungsbehörde,
- personalisierte Tickets,
- Videoüberwachung der Identitätskontrollen,
- Identitätskontrolle bei Fantransporten,
- Modalitäten der An- und Rückreise der Gästefans,
- Voraussetzungen des Zutritts,
- Zutritt für Gästefans nur bei vorliegendem Konzept für die An- und Rückreise,
- automatische zusätzliche Bewilligungsauflagen,
- automatische Geisterspiele.

Von den neun untersuchten Forderungen der Initiative resultiert bei dreien eine Unvereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Grundrechten:

1. bei der Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten an die Bewilligungsbehörde (nicht aber bei der reinen Identitätskontrolle beim Zutritt),
2. bei der Einführung von personalisierten Tickets und
3. bei der automatischen Anordnung von Geisterspielen.

Im Übrigen ist Konformität mit dem höherrangigen Recht gegeben.

Im Folgenden wird dargelegt, worin bei den oben genannten Forderungen die Widersprüche beziehungsweise Unvereinbarkeiten bestehen.

2.3.1 Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten

Gemäss der Initiative soll der Veranstalter eines bewilligungspflichtigen Fussball- oder Eishockeyspiels (im Folgenden: Bewilligungsnehmer) verpflichtet werden, die Besucherinnen und Besucher beim Zutritt zur Sportstätte einer Identitätskontrolle zu unterziehen. Die Kontrolle ist zu dokumentieren, und auf Ersuchen sind die Daten der Bewilligungsbehörde auszuhändigen.

Diese Massnahmen würden gegenüber den heutigen Vorschriften zum Zutritt in Artikel 3a Absatz 2 und 3 Hooligan-Konkordat eine Verschärfung darstellen. Problematisch sind die neuen Bestimmungen allerdings aus grundrechtlicher Sicht. Bei einer

Identitätskontrolle werden Daten erhoben, die einen engen Persönlichkeitsbezug haben, wie etwa der Name oder das Foto einer Person. Zudem sind bei einer Identitätskontrolle für einen Einlass in ein Stadion hunderte oder gar tausende Personen betroffen. Die erhobenen Daten sollen zudem gespeichert und allenfalls weitergeleitet werden. Nach dem Gesagten liegt ein schwerwiegender Grundrechtseingriff vor, der einer formellgesetzlichen Grundlage bedarf, die hinreichend bestimmt ist.

Es kommt hinzu, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) für die Speicherung von Personendaten mit dem Zweck, diese später allenfalls zur Strafverfolgung zu nutzen, in seiner Rechtsprechung spezifische Anforderungen entwickelt. Diese Rechtsprechung ist unabhängig davon zu beachten, ob die Daten schliesslich benutzt werden oder nicht. Der Anwendungsbereich und die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, um die Speicherung entsprechender Daten anordnen zu können, müssen klar geregelt werden. Zudem müssen Bestimmungen über die Aufbewahrung, die Dauer der Speicherung und den Gebrauch der Daten (allenfalls auch durch Dritte) existieren sowie Prozesse zur Datensicherheit und zur Löschung etabliert werden, um die willkürliche Handhabung und den Missbrauch möglichst auszuschliessen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 13 [BV](#) und Artikel 8 [EMRK](#) verlangt, dass die Schutzmechanismen bei der Speicherung von Daten ebenfalls auf formellgesetzlicher Stufe verankert werden. Die entsprechende Praxis wurde erst kürzlich für das Luzerner Polizeigesetz bestätigt (vgl. Urteil des Bundesgerichts [1C 63/2023](#) vom 17. Oktober 2024). Dies unterbleibt aber in der Initiative. Die blosser Erwähnung, dass das massgebende eidgenössische und kantonale Datenschutzrecht beachtet wird, ist eine Selbstverständlichkeit – schliesslich handelt es sich dabei um geltendes Recht – und keine hinreichende Sicherung.

Fazit: Die Pflicht zur Speicherung und allfälligen Weitergabe der Besucherdaten (nicht aber die reine Identitätskontrolle) widerspricht im Ergebnis höherrangigem Recht, konkret Artikel 8 EMRK und Artikel 13 BV.

2.3.2 Personalisierte Tickets

Weiter sieht die Initiative vor, dass vom Bewilligungsnehmer der Einsatz von personalisierten Tickets verlangt werden kann. Wie dies genau umgesetzt werden soll, gibt die Initiative nicht vor. Allerdings wird im Kontext von Sportveranstaltungen der Einsatz solcher Tickets schon länger thematisiert (vgl. hierzu Kap. 3.1.2). Gemeinsam ist den dabei erwogenen Varianten, dass die Personendaten von sämtlichen Zuschauerinnen und Zuschauern erhoben, gespeichert und allenfalls mit Datenbanken abgeglichen würden. Dies mit dem Zweck, Gewalt an Sportveranstaltungen zu verhindern sowie allenfalls dafür verantwortliche Personen zu erkennen und strafrechtlich verfolgen zu können.

Es liegt demnach auch hier eine Speicherung von Personendaten vor mit dem Zweck, diese später allenfalls zur Strafverfolgung zu nutzen (vgl. Kap. 2.3.1). Dies müsste den bereits dargestellten grundrechtlichen Anforderungen genügen. Entsprechende Schutzmechanismen fehlen allerdings, obwohl sie auf formellgesetzlicher Stufe vorgesehen werden müssten. Die in der Initiative vorgesehene Delegation an den Regierungsrat erscheint nicht hinreichend.

Fazit: Die Initiative verstösst in diesem Punkt gegen höherrangiges Recht.

2.3.3 Automatische Anordnung von Geisterspielen

Wiederholen sich Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen soll gemäss der Initiative eine Bewilligung für ein nächstes Spiel derselben Mannschaften «nur unter der Auflage erteilt werden, dass dieses unter Ausschluss einzelner oder sämtlicher Zuschauergruppen (Geisterspiel) stattfindet». Nach dem geltenden Hooligan-Konkordat kann die Behörde bestimmen, unter welchen Voraussetzungen den Gästefans Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf. Geisterspiele werden aber nicht ausdrücklich adressiert. Entsprechend stellt die Initiative in diesem Punkt eine erhebliche Verschärfung des anwendbaren Rechts dar. Das Hooligan-Konkordat lässt Raum für diese. Allerdings liegt hier ein Automatismus vor, der gleichzeitig einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Bewilligungsnehmer darstellt. Überdies sind potenziell Hunderte von Besucherinnen und Besuchern – insbesondere solche Personen, die bereits über eine (Saison-)Karte verfügen – von einer solchen Massnahme betroffen. Die neue Bestimmung erwähnt ja «Zuschauergruppen», womit wohl die jeweiligen Fankurven und die übrigen Besucherinnen und Besucher gemeint sind. Das ergibt vier Gruppen pro Begegnung. Auch wenn nur eine dieser Gruppen ausgeschlossen wird, sind das immer noch viele Personen, wobei eine Differenzierung nach Störerinnen und Störern und Unbeteiligten unterbleibt. Dies impliziert auch der Zusatz «Geisterspiel». Zudem ist daran zu erinnern, dass die Revision des Hooligan-Konkordats von 2012 durch das Bundesgericht überprüft wurde ([BGE 140 I 2](#)). Der Konkordatstext sah ursprünglich vor, dass zwingend eine Verdoppelung der Dauer einer Meldeauflage verfügt wird, wenn die Massnahme ohne entschuldbaren Grund verletzt wurde. Die KKJPD stellte zwar in Aussicht, dass die entschuldbaren Gründe grosszügig gehandhabt werden, um eine angemessene Umsetzung gewährleisten zu können. Dem folgte das Bundesgericht aber nicht: «Dieser Automatismus lässt keinen Raum für die Anordnung einer Massnahme, die den jeweiligen Einzelfall angemessen berücksichtigt und das Verhältnismässigkeitsprinzip zur Geltung bringt.» Die entsprechende Bestimmung wurde aufgehoben.

Im vorliegenden Konstrukt kommt hinzu, dass vom vorgesehenen Automatismus nicht nur eine Person, sondern sehr viele Personen zumindest mittelbar betroffen wären, ohne dass es sich bei diesen um Störerinnen oder Störer handeln muss. Zudem wird rechtlich nicht direkt gegen die Verhaltensstörerin – die gewalttätige Person – sondern gegen den Zweckveranlasser – den Veranstalter – vorgegangen. Der Zweckveranlasser ist in der Kausalkette deutlich weiter von der Störung entfernt, weshalb schon die entsprechende Figur von der Lehre kritisch gesehen wird. In dieser Konstellation besteht aufgrund der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis ein hohes Risiko, dass ein solcher Automatismus als Verstoß gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip gewertet und die Bestimmung aufgehoben würde.

Fazit: Die Massnahme ist unvereinbar mit höherrangigem Recht.

2.3.4 Fazit des Gutachtens

Zusammengefasst kommt das Gutachten zu folgenden Schlüssen:

Lässt das Hooligan-Konkordat Raum für Verschärfungen durch kantonale Gesetze?
Ja, das Hooligan-Konkordat lässt grundsätzlich Raum für weitergehende Vorschriften der Kantone, welche ebenfalls der frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen dienen. Neue Massnahmen der Kantone dürfen allerdings keinen Widerspruch zum Hooligan-Konkordat enthalten.

Sind die untersuchten Massnahmen aus einem anderen Grund unvereinbar mit höherrangigem Recht? Stellen sie insb. einen unverhältnismässigen Grundrechtseingriff dar?

Bei drei Massnahmen kommt das Gutachten zum Schluss, dass sie unvereinbar sind mit dem höherrangigen Recht:

- 1) Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten an die Bewilligungsbehörde (nicht aber die reine Identitätskontrolle), weil formellgesetzliche Schutzmechanismen für die Speicherung von Zuschauerdaten fehlen.
- 2) Automatische Anordnung von Geisterspielen, weil damit ein verhältnismässiges Vorgehen im Einzelfall ausgehebelt wird.
- 3) Einführung von personalisierten Tickets, weil auch hier Schutzmechanismen auf formellgesetzlicher Stufe fehlen.

Geben die anderen Massnahmen gemäss der Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» Anlass zu Bemerkungen?

Die «Dokumentation der Identitätskontrollen mittels Videoüberwachung» kann so gehandhabt werden, dass sie mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Nämlich dann, wenn sie als offene Videoüberwachung der Eingänge des Stadions zur Absicherung der lückenlosen Feststellung der Identität der Besucher umgesetzt wird. Eine systematische und verdachtslose Sichtung des aufgezeichneten Bildmaterials ist auf dieser Grundlage unzulässig. Ebenso die systematische Weitergabe der Daten an die Sicherheitsbehörden.

Die übrigen Massnahmen lassen genügend Raum, um im Einzelfall verhältnismässig Anwendung finden zu können.

Gesamteinschätzung: Muss die Initiative (teilweise) für ungültig erklärt werden? Wenn die Initiative teilweise ungültig erklärt werden muss, handelt es sich dabei um Teile von untergeordneter Bedeutung, sodass vernünftigerweise angenommen werden kann, dass die Initiative auch ohne den ungültigen Teil von genügend Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichnet worden wäre?

Bei Streichung der drei als rechtswidrig taxierten Massnahmen aus dem Initiativtext ergibt dieser nach wie vor ein sinnvolles Ganzes und macht den verfolgten Zweck – schärfere Massnahmen gegen Fan-Gewalt – deutlich. Die Initiative kann dementsprechend teilungültig erklärt werden. Ein entsprechendes Vorgehen wird empfohlen.

2.4 Begründung der Teilungültigkeit

Basierend auf dem Gutachten kann der Initiativtext wie folgt angepasst werden (durchgestrichene Passagen = ungültig):

Neues Kapitel: «Bewilligung von Sportveranstaltungen»

Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer können nur bewilligt werden, wenn der Veranstalter mindestens nachfolgende Bedingungen erfüllt:

- a. Bewilligungsnehmer sind verpflichtet, die Identität von Besucherinnen und Besuchern beim Zutritt zu Sportstätten einer Identitätskontrolle zu unterziehen. ~~Die Kontrolle ist zu dokumentieren und die Daten sind der Bewilligungsbehörde auf deren Ersuchen hin auszuhändigen. Dokumentation und Datenherausgabe erfolgen unter Einhaltung des massgebenden eidgenössischen und kantonalen Datenschutzrechts.~~ Vom Bewilligungsnehmer kann ~~der Einsatz von personalisierten Tickets und~~ die Dokumentation der Identitätskontrollen mittels Videoüberwachung verlangt werden. Zusätzlich kann vom Bewilligungsnehmer die Identitätskontrolle bei der Benutzung von Fantransporten verlangt werden.*
- b. Die Behörde muss in Absprache mit dem Veranstalter in der Bewilligung festlegen, wie die Anreise und die Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf. Bei Spielen gegen Gegner, bei welchen es in der Vergangenheit zu Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen gekommen ist, darf den Anhängern der Gastmannschaft nur Zutritt zur Sportstätte gewährt werden, falls ein Konzept für die Anreise und Rückreise dieser Anhänger vorliegt, welches gemeinsam mit der Gastmannschaft vorgängig eingereicht wurde.*
- c. Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen rund um ein bewilligtes Spiel haben grundsätzlich automatisch zur Folge, dass ein nächstes Spiel gegen denselben Gegner nur unter zusätzlichen Auflagen bewilligt wird. ~~Im Wiederholungsfall wird eine Bewilligung für das nächste Spiel gegen denselben Gegner nur unter der Auflage erteilt, dass dieses unter Ausschluss einzelner oder sämtlicher Zuschauergruppen (Geisterspiel) stattfindet.~~ Die Regierung regelt die Details in einer Verordnung.»*

Gemäss § 82c [KRG](#) kann der Kantonsrat eine Initiative als ganz oder teilweise ungültig erklären. Im obengenannten Gutachten ist festgehalten:

«Ein erheblicher Teil der Initiative kann demnach verbleiben. Er ergibt nach wie vor ein sinnvolles Ganzes und macht den verfolgten Zweck – schärfere Massnahmen gegen Fan-Gewalt – deutlich. Da die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt ist, kann sie teilungültig erklärt werden, was empfohlen wird.»

Basierend auf den Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes und der Empfehlung des Gutachtens, beantragt unser Rat die Teilungültigkeit des Initiativtextes.

3 Aktuelle Situation und Massnahmen

Die Thematik von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen beschäftigt die Politik und die Öffentlichkeit schon lange. Im Jahr 2023 kam es zu einer Häufung von Vorfällen, was ein Auslöser für die Lancierung der vorliegenden Initiative war. National sorgten insbesondere die Ausschreitungen nach dem Cup-Halbfinal-Spiel des FC Basel gegen YB am 4. April 2023 für Schlagzeilen. Lokal waren Auseinandersetzungen nach den Spielen des FC Luzern gegen den FC Basel am 4. März 2023 und in noch stärkerem Ausmass gegen den FC St. Gallen am 20. Mai 2023 zu verzeichnen. Am 3. August 2023 kam es zu gewaltsamen Vorfällen nach dem Spiel des FCL gegen den schwedischen Verein Djurgårdens IF. Dieses und ein weiteres europäisches Cupspiel führten zu massiven Ordnungsdienstaufgeboten im Rahmen der Vereinbarung über interkantonale Polizeieinsätze (IKAPOL), Polizeipostenschliessungen und deutlich sichtbarer Polizeipräsenz während mehrerer Tage in der gesamten Innenstadt. Den vorgenannten Vorfällen gemeinsam ist, dass sie ausserhalb der Stadien stattfanden.

Diese vorübergehende Häufung von Ereignissen ist aber nicht als genereller Trend zu verstehen. Es kann festgehalten werden, dass in den letzten Jahren der Anteil der Fussballspiele mit schweren gewalttätigen Ereignissen leicht abgenommen hat und derjenige ohne nennenswerte Vorkommnisse gestiegen ist (vgl. [Gesamtschweizerisches Lagebild Sport](#)). Gemäss Reporting des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) ist die Saison 2023/2024 in Luzern gemessen an den «roten» Spielen¹ so gut über die Bühne gegangen wie seit über sechs Jahren nicht mehr. Ebenso ist im Kanton Luzern seit dem Jahr 2022 wieder ein Rückgang der Einsatzstunden der Luzerner Polizei im Zusammenhang mit Heimspielen des FCL zu verzeichnen. Dies trotz zunehmender Zuschauerzahlen: So wurden die Heimspiele des FCL in der Saison 2021/2022 von rund 190'000 Personen besucht, in der Saison 2023/2024 wurden rund 240'000 Eintritte verzeichnet. Dabei stieg insbesondere auch der Anteil der Gästefans kontinuierlich an.

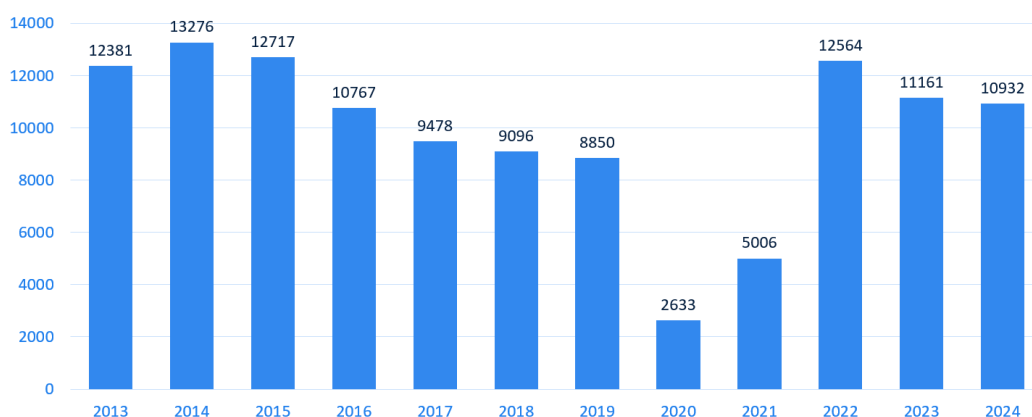


Abb. 1: Anzahl Stunden Ordnungsdienst-Einsätze im Zusammenhang mit Meisterschaftsspielen des FCL (Quelle: Luzerner Polizei)

¹ Das Fedpol unterscheidet im Reporting zwischen «grünen» (keine oder wenige gewalttätige Ereignisse), «gelben» (gewalttätige Ereignisse) und «roten» Spielen (solche mit gewalttätigen Ereignissen besonderer Schwere).

Weiterhin ist der generelle Sicherheitsaufwand hoch, und auch zahlenmässig geringere Vorkommnisse sind unerwünscht und führen zu Unverständnis in der Bevölkerung. Festzuhalten ist aber auch, dass es im Raum Luzern seit August 2023 nicht mehr zu gewalttätigen Ereignissen gekommen ist.

Um die von den Initiantinnen und Initianten geforderten Massnahmen zu kontextualisieren, wird im Folgenden eine Übersicht über nationale und lokale Massnahmen aufgezeigt.

3.1 Nationale Ebene

3.1.1 Hooligan-Konkordat

Ein zentrales Instrument in der nationalen Koordination ist das bereits mehrfach erwähnte Hooligan-Konkordat (SRL Nr. [353](#)). Die Luzerner Stimmbevölkerung hiess den Beitritt zum Konkordat in einer Referendumsabstimmung am 17. Mai 2009 gut; das Konkordat trat daraufhin am 1. Januar 2010 in Kraft. Ihr Rat stimmte am 5. November 2012 einer Verschärfung des Konkordats zu. Diese trat am 10. Januar 2013 in Kraft und führte insbesondere eine Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen ein.² Darüber hinaus regelt das Konkordat polizeiliche Massnahmen wie Rayonverbote und Meldeauflagen und stellt gewissermassen das Fundament der national koordinierten Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen dar.

3.1.2 Personalisierte Tickets

Am 10. Dezember 2021 gab die KKJPD bekannt, dass die Einführung von personalisierten Tickets für Spiele der Super League vertieft geprüft werden soll. Durch einen Abgleich zwischen Identitätsausweisen und der HOOGAN-Datenbank³ sollen Personen mit Stadion- und Rayonverboten von Spielbesuchen abgehalten und die Strafverfolgung bei gewalttätigen Vorfällen in den Stadien soll erleichtert werden.

Unser Rat hielt am 28. Juni 2022 in der Antwort auf das [Postulat P 798](#) fest, dass er diesen Schritt begrüsse. Die im Postulat geforderte frühzeitige Einführung personalisierter Tickets könne aufgrund der laufenden, komplexen Abklärungen aber nicht erfüllt werden. Weiter hätten sich die im revidierten Hooligan-Konkordat vereinten Kantone darauf geeinigt, dass Massnahmen nur flächendeckend eingeführt würden – Insellösungen seien nicht zielführend und daher zu vermeiden.

Ein Rechtsgutachten, welches im Rahmen des Projekts «Progresso» von Dr. iur. Patrice Martin Zumsteg und Prof. Dr. iur. Goran Seferovic von der AAK Anwälte und Konsulenten AG erstellt wurde, kam zum Schluss, dass für die Einführung von personalisierten Tickets eine Revision des Hooligan-Konkordates notwendig sei. Das Projekt «Progresso» wurde von der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen

² vgl. [Botschaft B 41](#) des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zur Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

³ Im Informationssystem HOOGAN sind Daten von Personen erfasst, die sich an Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben und gegen die eine Massnahme verhängt wurde. Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen auf der [Website des fedpol](#).

und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) gemeinsam mit der Swiss Football League (SFL) erarbeitet (vgl. [Projektbericht «Progresso»](#)) und geht auf das frühere [Projekt «Biglietto+»](#) zurück, das die Grundlagen für die Einführung von personalisierten Tickets erarbeitet hat. Die KKJPD beschloss an ihrer Frühjahrerversammlung vom 12. April 2024, die entsprechende Revision des Konkordates an Hand zu nehmen (vgl. [Medienmitteilung vom 12. April 2024](#)).

Ursprünglich war vorgesehen, dass der KKJPD bis zur Herbstversammlung 2024 ein Revisionsentwurf vorliegen soll. Weitere Abklärungen ergaben jedoch, dass eine Anpassung von bundesrechtlichen Bestimmungen notwendig ist. Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates reichte am 10. Oktober 2024 eine [entsprechende Motion](#) ein. In seiner Stellungnahme vom 27. November 2024 lehnte der Bundesrat das Anliegen ab. Der Ständerat sprach sich am 18. Dezember 2024 jedoch mit 29 zu 14 Stimmen dafür aus.

Als nächstes wird sich die sicherheitspolitische Kommission NR (SiK-N) in ihrer Sitzung vom 7. April 2025 mit der Motion beschäftigen. Die Revision des Konkordats soll erst dann angegangen werden, wenn ein definitiver Entscheid des nationalen Parlaments in dieser Angelegenheit vorliegt. Somit kann derzeit noch keine Aussage dazu gemacht werden, wann mit der Einführung von personalisierten Tickets gerechnet werden kann. Das JSD geht bei Konkordatsanpassungen in der Regel von zwei bis drei Jahren Vorlaufzeit aus, bis eine Änderung in Kraft tritt.

3.1.3 Kaskadenmodell

Im Rahmen des erwähnten Berichts «Progresso» wurde ein Kaskadenmodell entwickelt, das eine klar definierte, schweizweit einheitliche Reaktion der Behörden auf gravierende Fanausschreitungen ermöglichen soll. Die der KKJPD angegliederte Arbeitsgruppe Bewilligungsbehörden (AG BB) stellte dieses Modell anlässlich einer [Medienkonferenz vom 14. März 2024](#) vor und kündigte an, dass es ab Beginn der Saison 2024/2025 zur Anwendung kommen solle. Bei dieser Gelegenheit distanzierte sich die Swiss Football League (SFL) von dieser Massnahme.

Das Kaskadenmodell hält fest, welche Massnahmen beim Auftreten von bestimmten Ereignissen ergriffen werden sollen. Bei geringfügigeren Vergehen können beispielsweise die Clubs zum Dialog verpflichtet oder Videoüberwachungen beim Einlass ins Stadion angeordnet werden. Kommt es zu schwerwiegenderen Vorfällen (wie Gewalt gegen Personen mit Verletzungsfolge oder Einsatz von Waffen oder Pyrotechnik gegen Personen), können Sektorenschliessungen oder Geisterspiele verfügt werden.

| Stufe | Auslöser | Massnahme |
|-------|--|---|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> Gefährdung von Personen durch Böller, Knallkörper Gravierende Sachbeschädigungen oder gemeinschaftlicher Diebstahl | Obligatorische Lagebesprechung für 3 Spiele und 3 Spiele Bewährung |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> Gefährdung von Personen durch Pyrotechnik Besonders gravierende Sachbeschädigungen oder Plünderungen Ausschreitungen der Stufe 1 während der Bewährungsphase aus Stufe 1 | Wie 1 plus strengerer Einlass und mehr Überwachung im kritischen Raum für 2 Spiele |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> Gewalt gegen Personen mit Verletzungsfolge Einsatz von Waffen, Pyrotechnik oder Gegenständen gegen Personen | Wie 1 und Sektorenschliessung Fankurve (mind. 1 Spiel, max. 2) + 5 Spiele Bewährungsphase |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> Gewalt gegen Personen mit Verletzungsfolge Einsatz von Waffen, Pyrotechnik oder Gegenständen gegen Personen während der Bewährungsphase aus Stufe 3 und 4 | Wie 1 plus Geisterspiel + 5 Spiele Bewährungsphase |

Abb. 2: Vereinfachte Darstellung des Kaskadenmodells

Kommt es zu gewaltsamen Vorfällen, so meldet die lokale Polizei den Sachverhalt dem Führungsstab Polizei Schweiz. Dieser verortet den Vorfall gemäss Kaskadenmodell und informiert den strategischen Ausschuss der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS). Bei Vorfällen der Stufen 1 und 2 empfiehlt dieser direkt der lokalen Bewilligungsbehörde Massnahmen. Bei gravierenderen Vorfällen der Stufen 3 und 4 richtet der strategische Ausschuss der KKPKS seine Empfehlung an das Exekutivgremium der AG BB, welches das weitere Vorgehen berät und dann seine Empfehlung an die lokale Bewilligungsbehörde abgibt. Letzten Endes ist immer die lokale Bewilligungsbehörde für den Erlass von Massnahmen zuständig. In diesem Sinne ist das Kaskadenmodell als national koordinierte Handlungsempfehlung zu verstehen.

Insbesondere die Schliessung von Fansektoren wird seit Bekanntgabe dieses Modells von Fankreisen und den Fussballclubs als Kollektivstrafe bezeichnet und abgelehnt. Der FC Zürich legte gegen eine Sektorsperrung, die im Februar 2024 verfügt wurde (damals war das Kaskadenmodell von der KKJPD noch nicht verabschiedet, kam aber bereits während einer Versuchsphase zur Anwendung), Rekurs ein. Ein gerichtlicher Entscheid ist noch ausstehend.

Seit der definitiven Einführung kam das Modell in Luzern bisher einmal zur Anwendung. Am 26. Oktober 2024 blieb der Fansektor in der Swissporarena geschlossen – dies aufgrund von Gewalttätigkeiten von FCL-Fans gegen das Sicherheitspersonal der SBB und der BLS nach einem Auswärtsspiel gegen YB. Im Nachgang zum Spiel hat die Luzerner Polizei zur Klärung der Umsetzung der behördlichen Auflagen eine Anzeige gegen den FCL erstattet.

3.2 Lokale Ebene

An einer [Medienkonferenz vom 26. Februar 2024](#) legte die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartementes dar, dass es das Ziel der Luzerner Regierung sei, mit einem breit angelegten Massnahmen-Mix aus Dialog, Prävention, polizeilichen Massnahmen und konkreten Auflagen an den FCL eine Verbesserung der Situation zu bewirken. Sei dieser «Luzerner Weg» erfolgreich, so könne auf Sanktionen aus dem

Kaskadenmodell verzichtet werden. Gelänge dies jedoch nicht, so sei der Regierungsrat gewillt, die national koordinierten Massnahmen durchzusetzen.



Abb. 3: Schematische Darstellung des «Luzerner Weges»

3.2.1 Dialog und Prävention

Runder Tisch Fussball

Auf politisch-strategischer Ebene ist der Runde Tisch Fussball als zentrales Dialoggefäss zu erwähnen, bei dem sich Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Club, Fanarbeit, Fanorganisationen und Transportunternehmen regelmässig austauschen. Diese Treffen dienen der Vertrauensbildung und auch der Förderung des gegenseitigen Verständnisses und stellen eine konstante Kommunikation sicher – auch in schwierigen Situationen und losgelöst vom aktuellen Spielbetrieb und konkreten Ereignissen. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten sind sichere und friedliche Fussballspiele auf dem Platz Luzern.

Fanarbeit

Eine wichtige Institution für den Dialog zwischen Behörden, Fanorganisationen und Club ist die Fanarbeit. Diese wird von Stadt, Kanton und Club finanziert und verfolgt verschiedene Ziele, u. a. Prävention und regelmässigen Austausch zwischen allen Akteurinnen und Akteuren. 2023 wurde das Konzept der Fanarbeit überarbeitet und mit dem Austauschgremium «Dialog Fanarbeit Luzern» ein Gefäss geschaffen, das primär dem operativen Austausch und zur Klärung von Vorfällen dient. Mit dem Beirat der Fanarbeit existiert zudem ein politisch breit abgestütztes Gremium, das die Arbeit der Fanarbeit ideell und mit Anregungen und Feedbacks unterstützt. Die Fanarbeit betreibt mit «Ragazzi Lucerna» auch ein Projekt mit präventivem Charakter, das sich an jugendliche FCL-Fans zwischen 12 und 16 Jahren richtet und einen begleiteten und behutsamen Einstieg in die Fanszene ermöglicht.

Weitere Dialoggefässe

Es existieren weitere, situationsbezogene Dialoggefässe. So sind im Kommunikationsraum Behörden, Club, Fanarbeit und Transportunternehmen zusammengeschlossen, um an Spieltagen in Echtzeit Informationen auszutauschen. Weiter finden vor und nach Spieltagen Sicherheitssitzungen statt, an denen sich Polizei, Club und Fanarbeit austauschen und bei Bedarf Abklärungen vornehmen. Darüber hinaus wird im Sicherheitszirkel Bahnhof Luzern unter Einbezug der Transportpolizei und der Transicura regelmässig spezifisch die Situation rund um den Transport von Gästefans (Extrazüge, Situation am Bahnhof Luzern) besprochen.

3.2.2 Polizeiliche Massnahmen

Die Polizei nimmt innerhalb des Themenkomplexes Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen eine anspruchsvolle Aufgabe wahr. Sie hat einerseits für Recht und Ordnung zu sorgen und muss im Fall von Ausschreitungen intervenieren, sie ist aber auch präventiv tätig, sorgt für Aufklärung und ist als Bewilligungsbehörde für Auflagen zuständig. Die Polizeiarbeit orientiert sich an der 3D-Strategie (Dialog, Deeskalation, Durchgreifen). Wesentliche Elemente ihrer Tätigkeit sind:

Rahmenbewilligungen

Gestützt auf das Hooligan-Konkordat sind Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer bewilligungspflichtig. Die Bewilligungen können mit Auflagen versehen werden. Als Bewilligungsbehörde fungiert die Luzerner Polizei. Für die Hin- und die Rückrunde des FCL wird je eine Rahmenbewilligung erteilt – darin sind beispielsweise Sperrdaten für bestimmte Spiele festgehalten, die Einhaltung der Vorgaben der Cluballianzen ist geregelt, und es wird auf das Kaskadenmodell der KKJPD verwiesen, das zur Anwendung kommt.

Einzelbewilligungen für Risikospiele

Aufgrund der Ereignisse vom März und April 2023 benötigen Risikospiele seither zusätzlich eine Einzelbewilligung, die weitere Auflagen ermöglicht.

Einzeltäterverfolgung

Am wirkungsvollsten ist es, wenn Gewalttäterinnen und Gewalttäter in flagranti festgenommen werden können. Nur wenn sie identifiziert und aus dem Verkehr gezogen werden, wenn Mittäterinnen und Mittäter sowie Mitläuferinnen und Mitläufer sanktioniert werden, ist es möglich, die Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen zu reduzieren. Die Luzerner Polizei hat entsprechende Ausrüstung für Spezialkräfte des Ordnungsdienstes (OSK) beschafft und das Personal entsprechend ausgebildet.⁴ Seit der Umsetzung des Konzeptes OSK Ende 2023 wurde dieses Element gezielt bei Hochrisikospielen eingesetzt. Dabei wurden durch die OSK bis heute keine Verhaftungen vorgenommen. Dies liegt vorwiegend daran, dass es in dieser Zeit zu keinen nennenswerten Ausschreitungen gekommen ist.

⁴ Vgl. [Botschaft B 6](#) vom 21. August 2023 zu Nachtragskrediten zum Voranschlag 2023, S. 4

Spotterwesen

Die Luzerner Polizei verfügt in den eigenen Reihen über eine Vielzahl von Spezialistinnen und Spezialisten, die sich seit Jahren mit dem Thema Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen beschäftigen. Im Speziellen verfügt die Luzerner Polizei über sogenannte Spotterinnen und Spotter, die sich nahe an der Fanszene bewegen und sowohl bei Heim- als auch bei Auswärtsspielen die Ereignisse beobachten und dokumentieren.

Videoüberwachung

Die Luzerner Polizei verfügt über fix installierte Kameras beim Stadion sowie über die Möglichkeit mobiler Videoüberwachung. Letztere kommt insbesondere bei Spielen mit erhöhter Risikostufe zum Einsatz. Die Videoüberwachung im Stadion ist auch Bestandteil der Rahmenbewilligung.

3.2.3 Massnahmen, die den Club in die Verantwortung nehmen

Vereinbarung zur Kostenbeteiligung

Der FCL und der Kanton Luzern regeln den Kostenersatz für Polizeieinsätze in einer Vereinbarung. Diese wurde im Jahr 2024 neu ausgehandelt und per 1. Januar 2025 erneuert.⁵ So wurden aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre die Pauschalen für Fussballspiele ausserhalb der Meisterschaft (bspw. Cupspiele oder Spiele gegen internationale Gegner) erhöht. Des Weiteren kann neu ein Anteil der Kostenbeteiligung in infrastrukturelle Massnahmen, die der Sicherheit innerhalb und ausserhalb des Stadions dienen, investiert werden. Zudem wird der FCL auch in Sachen Prävention und Dialog stärker in die Verantwortung genommen. So ist etwa die Teilnahme am Runden Tisch Fussball sowie die Durchführung der oben erwähnten Cluballianzen neu Bestandteil der Vereinbarung.

Cluballianz

Bereits seit Herbst 2023 übernimmt der FC Luzern mit der Umsetzung des Modells «Cluballianz» mehr Verantwortung bezüglich der reibungslosen und sicheren Durchführung der Heimspiele des FC Luzern inklusive An- und Abreise der Gästefans. Bei der Cluballianz tauschen sich im Vorfeld von Risikospiele die Verantwortlichen des FCL, des Gastclubs sowie der jeweiligen Fanarbeit und der lokalen Behörden und Transportunternehmen aus und bleiben bis nach dem Spiel in engem Kontakt. Dieser Austausch hat sich gemäss Angaben aller Beteiligten bewährt. Die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben ist sowohl in der Rahmenbewilligung wie auch in der Vereinbarung zur Kostenbeteiligung geregelt.

Niederschwellige Massnahmen

Unter niederschweligen Massnahmen sind organisatorische oder bauliche Massnahmen zu verstehen, die ohne langen Vorlauf oder rechtliche Anpassungen umsetzbar sind. Als Beispiel ist etwa das Anbringen eines Sichtschutzes am Bundesplatz zu erwähnen. Aufgrund der exponierten Lage des Fanlokals entlang der Fanmärsche der Auswärtsfans kam es dort wiederholt zu Ausschreitungen. Im Dezember 2023

⁵ Vgl. [Medienmitteilung vom 24. Januar 2025](#)

brachte der FCL dort erstmals einen Sichtschutz an, der den direkten Kontakt der Heim- und Gästefans verhindert. Mit dieser verhältnismässig einfachen Massnahme – die vom FCL finanziert wird – konnten seither Ausschreitungen bei Fanmärschen verhindert werden.

4 Beurteilung der gültigen Elemente des Initiativtextes

Die gültigen Bestandteile des Initiativtextes (vgl. Kap. 2.4) lassen sich wie folgt thematisch gruppieren:

Neues Kapitel: «Bewilligung von Sportveranstaltungen»

Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer können nur bewilligt werden, wenn der Veranstalter mindestens nachfolgende Bedingungen erfüllt:

- 1) *Bewilligungsnehmer sind verpflichtet, die Identität von Besucherinnen und Besuchern beim Zutritt zu Sportstätten einer **Identitätskontrolle** zu unterziehen.*
- 2) *Vom Bewilligungsnehmer kann die Dokumentation der Identitätskontrollen mittels **Videoüberwachung** verlangt werden.*
- 3) *Zusätzlich kann vom Bewilligungsnehmer die **Identitätskontrolle bei der Benutzung von Fantransporten** verlangt werden.*
- 4) *Die Behörde muss in Absprache mit dem Veranstalter in der Bewilligung festlegen, wie die **Anreise und die Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft** abzuwickeln ist*
- 5) *und unter welchen **Voraussetzungen** ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf.*
- 6) *Bei Spielen gegen Gegner, bei welchen es in der Vergangenheit zu Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen gekommen ist, darf den **Anhängern der Gastmannschaft nur Zutritt** zur Sportstätte gewährt werden, falls ein **Konzept für die Anreise und Rückreise** dieser Anhänger vorliegt, welches gemeinsam mit der Gastmannschaft vorgängig eingereicht wurde.*
- 7) *Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen rund um ein bewilligtes Spiel haben grundsätzlich automatisch zur Folge, dass ein nächstes Spiel gegen denselben Gegner nur unter **zusätzlichen Auflagen** bewilligt wird. Die Regierung regelt die Details in einer Verordnung.*

4.1 Verortung in den bestehenden Massnahmen

All diesen Elementen des Initiativtextes gemeinsam ist, dass sie sich im bestehenden Massnahmenkatalog verorten lassen, wobei es sich teilweise um Verschärfungen handelt (Kann-Bestimmungen würden zur Pflicht). Die folgende Tabelle gibt eine

Übersicht darüber, welchen bestehenden Regelungen die jeweiligen Forderungen der Initiative entsprechen.

| Forderung | Bemerkung |
|--|---|
| 1) Reine Identitätskontrolle beim Zutritt (d. h. ohne Speicherung und Weitergabe der Daten) | <ul style="list-style-type: none"> • heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2 und 3) würde zu einer Pflicht • könnte schon heute in der Rahmenbewilligung geregelt werden |
| 2) Videoüberwachung | <ul style="list-style-type: none"> • Anliegen umgesetzt durch Kaskadenmodell (Stufe 2) • muss verfassungskonform erfolgen (d. h. keine automatische Gesichtserkennung; offen und nicht verdeckt; Videoüberwachung dient ausschliesslich zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten) |
| 3) Identitätskontrolle bei Fantransporten | <ul style="list-style-type: none"> • entspricht der heutigen Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 3) • könnte schon heute in der Rahmenbewilligung geregelt werden |
| 4) Modalitäten der An- und Rückreise der Gästefans | <ul style="list-style-type: none"> • heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2) würde zu einer Pflicht • Rahmenbewilligung regelt schon heute, dass die Bewilligungsnehmer den Transport der Gästefans regeln • Absprachen bzgl. An- und Rückreise finden anlässlich der Cluballianzen statt (die Einhaltung der Absprachen im Rahmen der Cluballianzen ist wiederum Bestandteil der Rahmenbewilligung sowie der Vereinbarung zwischen Kanton und FCL) |
| 5) Voraussetzungen des Zutritts | <ul style="list-style-type: none"> • heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2) würde zu einer Pflicht • heute schon Bestandteil der Rahmenbewilligung und i.d.R. auch der Einzelbewilligung |
| 6) Zutritt Gästefans nach Vorfällen nur bei vorliegendem Konzept für An- und Rückreise | <ul style="list-style-type: none"> • heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2) würde zu einer Pflicht • Rahmenbewilligung regelt schon heute, dass die Bewilligungsnehmer den Transport der Gästefans regeln • Absprachen bzgl. An- und Rückreise finden anlässlich der Cluballianzen statt |
| 7) Zusätzliche Auflagen | <ul style="list-style-type: none"> • heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 4) würde zu einer Pflicht • Forderung bereits erfüllt durch Kaskadenmodell • Anwendung des Kaskadenmodells ist in der Rahmenbewilligung geregelt • entsprechende zusätzliche Auflagen können verfügt werden (dies war bspw. beim Spiel des FCL gegen Yverdon am 26.10.2024 der Fall) |

4.2 Fazit zum gültigen Teil der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative würden Bestandteile aus verschiedenen bereits vorhandenen Regelungen mit unterschiedlichem rechtlichem Charakter einheitlich im Polizeigesetz geregelt werden. Das bringt eine höhere Verbindlichkeit mit sich – insbesondere bei den Elementen, bei denen anstelle der heutigen Kann-Forderung eine Pflicht die Folge wäre. Die Forderungen 2 bis 7 werden allerdings bereits heute im Sinn des Initiativtextes umgesetzt. Eine Verankerung im Gesetz statt in den heutigen Regelungen (Kaskadenmodell, Hooligan-Konkordat und Rahmen- bzw. Einzelbewilligungen) bringt keine erkennbaren Vorteile.

Die wesentlichste Neuerung bei einer Annahme der Initiative wäre die zwingende Identitätskontrolle beim Zutritt zum Stadion (Forderung 1). Diese Massnahme wäre bereits heute im Bedarfsfall anwendbar. Eine kantonal geregelte Verpflichtung dazu und somit eine schweizweit isolierte Umsetzung ist aus Sicht unseres Rates nicht zielführend, da damit verbunden keine Speicherung und kein Austausch der Daten möglich wäre. Zudem wäre die Massnahme voraussichtlich nur von beschränkter Wirksamkeit, da der Grossteil der gewaltsamen Vorfälle sich nicht im Stadion abspielt, sondern bei der An- und Rückreise der Fans. Die gesetzliche Vorschrift, bei jedem Spiel in Luzern die Identität sämtlicher Besucherinnen und Besucher zu kontrollieren, erscheint somit nicht verhältnismässig. Aus unserer Sicht muss dieses Anliegen im Rahmen der bereits erwähnten Abklärungen zur Einführung von personalisierten Tickets national koordiniert angegangen werden. Ein Alleingang Luzerns ist nicht zielführend, sondern allenfalls sogar kontraproduktiv und mit unverhältnismässigem Aufwand für alle Beteiligten verbunden. Aus diesen Gründen erachtet unser Rat den vorliegenden gültigen Teil der Initiative als unzureichend.

5 Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs

Wir anerkennen die Problematik von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen und sind bereit, einen Gegenentwurf zu erarbeiten. Der geplante Gegenentwurf soll in die national koordinierten Massnahmen eingebettet sein und diese mit wirkungsvollen lokalen Massnahmen ergänzt werden. Um der nationalen Entwicklung gerecht zu werden und vertieft zu prüfen, wo lokal allfällige gesetzliche Regelungen angebracht sind, beantragt unser Rat eine Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs um ein Jahr.

6 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses zur Erklärung der Teilungültigkeit der Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» und zur Verlängerung der Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs zuzustimmen.

Luzern, 1. April 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 1. April 2025,

beschliesst:

1. Die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» ist für teilweise ungültig zu erklären.
2. Die Frist, innert welcher der Regierungsrat eine Botschaft zum gültig verbleibenden Teil der Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» zu unterbreiten hat, wird bis Ende April 2026 verlängert.
3. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch