

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat
16. Dezember 2025

B 74



Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» und Gegenentwurf

*Entwurf Kantonsratsbeschluss und Gegenentwurf in Form einer
Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PolG)*

Zusammenfassung

Die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» schlägt Massnahmen vor zur Eindämmung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen. Der Kantonsrat hat die Initiative für teilungsgültig erklärt und dem Regierungsrat eine Fristverlängerung für die Erarbeitung eines Gegenentwurfs eingeräumt. Der verbleibende gültige Teil der Initiative ist aus Sicht des Regierungsrates nicht zielführend. Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet er dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses zur Ablehnung der Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» sowie eine Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei als Gegenentwurf.

Am 19. April 2024 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der 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 Fall von Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen geht.

Ein Rechtsgutachten im Auftrag des Justiz- und Sicherheitsdepartementes kam zum Schluss, dass die Initiative teilweise gegen höheres Recht verstösst. Der Regierungsrat beantragte deshalb mit [Botschaft B 48](#) vom 1. April 2025, die Initiative als teilungsgültig zu erklären. Da er die verbleibenden gültigen Bestimmungen des Initiativtextes als nicht zielführend beurteilte, beantragte er eine Fristverlängerung zur Erarbeitung eines Gegenentwurfs, die besser in die zahlreichen lokalen und nationalen Massnahmen eingebettet sein soll. Der Kantonsrat stimmte einem entsprechenden Beschluss am 8. September 2025 mit 105 zu 11 Stimmen zu (vgl. [Kantonsblatt Nr. 37](#) vom 13. September 2025, S. 2595).

Die nun vorliegende Botschaft begründet die Ablehnung des gültigen Teils der Initiative und stellt ihm einen Gegenentwurf entgegen. Mit diesem wird der «Luzerner Weg» eines breiten Massnahmenbündels im Gesetz über die Luzerner Polizei abgebildet, indem die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer stärker in die Pflicht genommen, Dialog und Prävention gestärkt sowie die Videoüberwachung der Fanmärsche und des Einlasses im Gesetz verankert werden. Auch die Verpflichtung zu zumutbaren baulichen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Stadiongäste ist Bestandteil der Neuerung. Mit der Pflicht, ein Konzept für An- und Rückreise der Gästefans vorzulegen, übernimmt der Gegenentwurf auch eine Forderung aus dem Initiativtext.

Im Gegensatz dazu verzichtet der Gegenentwurf darauf, Themen zu regeln, die nur national koordiniert Wirkung entfalten können. Letzteres wäre insbesondere bei den von der Initiative geforderten obligatorischen Identitätskontrollen beim Einlass der Fall. Insgesamt werden Regelungen vorgeschlagen, die die Sicherheit im Raum Luzern wirkungsvoll stärken sollen.

Inhalt

1 Die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt»	4
1.1 Wortlaut und Begründung	4
1.2 Formelles	5
1.3 Teilweise Ungültigerklärung und Verlängerung der Behandlungsfrist	6
1.4 Redaktionelle Bereinigung des Initiativtextes	7
2 Aktuelle Situation und Massnahmen	7
2.1 Nationale Ebene	8
2.1.1 Hooligan-Konkordat	8
2.1.2 Personalisierte Tickets	8
2.1.3 Kaskadenmodell	9
2.2 Lokale Ebene	11
2.2.1 Dialog und Prävention	11
2.2.2 Massnahmen, die den Klub in die Verantwortung nehmen	12
2.2.3 Polizeiliche Massnahmen	13
3 Stellungnahme zur Volksinitiative	14
3.1 Inhaltliche Stellungnahme	14
3.2 Folgen einer Annahme der Initiative	16
3.3 Fazit	17
4 Gegenentwurf: Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei	18
4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen eines Gegenentwurfs	18
4.2 Grundzüge der Vorlage	18
5 Der Änderungsentwurf im Einzelnen	20
6 Auswirkungen und Würdigung	24
6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	24
6.2 Würdigung	24
7 Antrag	24
Entwurf Kantonsratsbeschluss	25
Gegenentwurf	26
Anhang: Redaktionell bereinigter Initiativtext	28

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem der gültige Teil der Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» abgelehnt und diesem ein Gegenentwurf in Form einer Änderung des kantonalen Polizeigesetzes gegenübergestellt wird.

1 Die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt»

Am 19. April 2024 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der 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 Formelles

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammelfrist am 19. April 2024 4522 gültige Unterschriften ein. Nach Prüfung der eingereichten Unterschriftenlisten erklärte unser Rat die Initiative mit Beschluss vom 30. April 2024 als zustande gekommen (vgl. [Kantonsblatt Nr. 18](#) vom 4. Mai 2024, S. 1327).

Gemäss § 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 das Zustandekommen einer Initiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a [KRG](#)). 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 die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b [KRG](#)). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und stimmt dem Gegenentwurf des Regierungsrates zu, werden Initiative und Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h [KRG](#)). Es sei denn, die Initiative werde vor Veröffentlichung der Anordnung der Volksabstimmung zurückgezogen. In diesem Fall erklärt der Regierungsrat das Volksbegehren als erledigt und macht den Rückzug öffentlich bekannt (§ 146 Abs. 4 Stimmrechtsgesetz [StRG] vom 25. Oktober 1988; SRL Nr. [10](#)). Kommt es zur Doppelabstimmung und werden sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG).

1.3 Teilweise Ungültigerklärung und Verlängerung der Behandlungsfrist

In der [Botschaft B 48](#) vom 1. April 2025 hat unser Rat dargelegt, warum er – gestützt auf ein rechtliches Gutachten – Teile der Vorlage als ungültig erachtet. Konkret wurden drei Massnahmen als unvereinbar mit höherrangigem Recht beurteilt:

- 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.

Gestützt auf das Gutachten präsentiert sich der bereinigte Initiativtext wie folgt (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.»*

Ebenso wurde in der Botschaft [B 48](#) aufgezeigt, dass die verbleibenden gültigen Elemente der Vorlage aus Sicht unseres Rates nicht geeignet sind, um die Probleme von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen nachhaltig anzugehen. Unser Rat hat deshalb angekündigt, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Dieser soll die national koordinierten Massnahmen berücksichtigen und mit wirkungsvollen lokalen Massnahmen ergänzt werden. Für die Ausarbeitung des Gegenentwurfs beantragte der Regierungsrat eine Fristverlängerung bis Ende April 2026.

Ihr Rat befassete sich am 8. September 2025 mit der Vorlage. Ein Antrag, den vorliegenden Initiativtext für gültig zu erklären, wurde mit 77 zu 39 Stimmen abgelehnt. In der Schlussabstimmung wurde der Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» mit 105 zu 11 Stimmen angenommen und damit die Initiative als ungültig erklärt sowie die Frist zur Unterbreitung eines Gegenentwurfs verlängert. (vgl. [Kantonsblatt Nr. 37](#) vom 13. September 2025). Die Beschwerdefrist von 30 Tagen verstrich ungenutzt.

1.4 Redaktionelle Bereinigung des Initiativtextes

Gemäss § 82c Absatz 2 [KRG](#) kann der Kantonsrat die formulierte Initiative bereinigen. Inhaltliche Änderungen sind nicht zulässig. Dem Initiativtext fehlt insbesondere die Einbettung in das Gesetz über die Luzerner Polizei. Zusätzlich ist er geschlechtergerecht zu formulieren. Die redaktionell bereinigte Fassung des verbleibenden gültigen Teils der Volksinitiative kann dem Anhang entnommen werden. Die redaktionellen Anpassungen im Text sind dabei mittels Unterstreichung markiert.

2 Aktuelle Situation und Massnahmen

Wie schon in der [Botschaft B 48](#) aufgezeigt, bewegt sich die Gesetzesinitiative in einem Bereich, in dem die Politik seit Jahren mit unterschiedlichsten Massnahmen aktiv ist. Zur Beurteilung der Initiative und der Erarbeitung eines Gegenentwurfs ist es unerlässlich, dieses Umfeld und die aktuellen Entwicklungen genauer zu betrachten.

Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über Massnahmen auf nationaler und kantonaler Ebene und sind grösstenteils deckungsgleich mit den Inhalten in Botschaft [B 48](#). Entwicklungen, die nach Verabschiedung jener Botschaft eingetreten sind, sind entsprechend hervorgehoben. Namentlich sind dies

- (vorläufige) politische und juristische Entscheide zu den personalisierten Tickets (vgl. Kapitel 2.1.2) und zum Kaskadenmodell (vgl. Kapitel 2.1.3)
- sowie die beschlossene Professionalisierung des Spotterwesens bei der Luzerner Polizei (vgl. Kapitel 2.2.3).

Einleitend soll an dieser Stelle auch festgehalten werden, dass in den letzten Jahren der Anteil der Fussballspiele mit schweren gewalttätigen Ereignissen leicht abgenommen hat, während der Anteil der Spiele ohne nennenswerte Vorkommnisse gestiegen ist (vgl. [Gesamtschweizerisches Lagebild Sport](#)). Gemäss Reporting des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) wurde in der Saison 2024/2025 in Luzern nur ein einziges «rotes» Spiel¹ verzeichnet. Das ist der tiefste Wert in den letzten Jahren. Dies trotz markant zunehmender Zuschauerzahlen: So wurden die Heimspiele des FC Luzern (FCL) in der Saison 2021/2022 von insgesamt rund 190'000 Personen besucht,

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).

in der Saison 2023/2024 wurden total rund 240'000 Eintritte verzeichnet. Dabei stieg insbesondere auch der Anteil der Gästefans kontinuierlich an.

Bezüglich der geleisteten Einsatzstunden der Luzerner Polizei zeigt sich ein differenziertes Bild. 2023 und 2024 war ein Rückgang zu verzeichnen. Im laufenden Jahr rechnet die Lupol hingegen wieder mit einem Anstieg. Dies liegt in erster Linie daran, dass es durch den neuen Spielmodus, der in der Saison 2023/2024 eingeführt wurde, zu mehr Heimspielen und damit auch zu mehr Risikospielen kommen kann, was sich entsprechend auf die Einsatzdisposition auswirkt.

2.1 Nationale Ebene

2.1.1 Hooligan-Konkordat

Ein zentrales Instrument in der nationalen Koordination ist das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007/2. Februar 2012 (SRL Nr. [353](#), im Folgenden «Hooligan-Konkordat» genannt). 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 Konkordates zu. Diese trat am 10. Januar 2013 in Kraft und führte insbesondere eine Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen ein (vgl. [Botschaft B 41](#) vom 24. April 2012). 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.

2.1.2 Personalisierte Tickets

Am 10. Dezember 2021 gab die KKJPD bekannt, dass die Einführung von personalisierten Tickets für Spiele der Fussball Super League vertieft geprüft werden soll. Durch einen Abgleich zwischen Identitätsausweisen und der HOOGAN-Datenbank sollen Personen mit Stadion- und Rayonverboten von Spielbesuchen abgehalten und die Strafverfolgung bei gewalttätigen Vorfällen in den Stadien soll erleichtert werden.²

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, das 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 und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) gemeinsam mit der Swiss Football League

² 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](#).

(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 Frühjahrversammlung vom 12. April 2024, die entsprechende Revision des Konkordates an die Hand zu nehmen.

Ursprünglich war vorgesehen, dass der KKJPD bis zur Herbstversammlung 2024 ein Revisionsentwurf hätte vorliegen sollen. 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 für den HOOGAN-Abgleich beim Verkauf von Tickets für Sportveranstaltungen (vgl. curia vista [24.4253](#)) ein. In seiner Stellungnahme vom 27. November 2024 lehnte der Bundesrat das Anliegen ab. Der Ständerat unterstützte das Anliegen am 18. Dezember 2024 mit 29 zu 14 Stimmen.

Entwicklung seit Verabschiedung der Botschaft [B 48](#)

Der Nationalrat verwarf die Motion am 10. September 2025 mit 132 zu 56 Stimmen. Die Änderung der bundesrechtlichen Bestimmungen ist somit vom Tisch.

Was das für die Einführung von personalisierten Tickets bedeutet, ist zum Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Botschaft offen. Die KKJPD hat sich seit dem Entscheid des Nationalrates nicht mit dem Thema beschäftigt. Klar ist, dass der ursprünglich vorgesehene Fahrplan nicht eingehalten werden kann.

2.1.3 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 Klubs zum Dialog verpflichtet oder Videoüberwachungen beim Einlass ins Stadion angeordnet werden. Kommt es zu schwerwiegenden 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. 1: 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, die 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.

Die Luzerner Polizei als lokale Bewilligungsbehörde hat seit der definitiven Einführung des Kaskadenmodells zweimal darauf basierende Massnahmen angeordnet:

- Am 26. Oktober 2024 blieb der Fansektor in der Swissporarena beim Heimspiel gegen Yverdon geschlossen (Stufe 3) – dies aufgrund von Gewalttätigkeiten von FCL-Fans gegen das Sicherheitspersonal der SBB und der BLS nach einem Auswärtsspiel gegen YB am 19. Oktober 2024. Da der FCL Besitzerinnen und Besitzer von Tickets im Fansektor in anderen Sektoren unterbrachte und nicht verhinderte, dass gemäss Auflage verbotene «koordinierte Fanaktionen» stattfanden, erstattete die Luzerner Polizei zur Klärung der Umsetzung der behördlichen Auflagen eine Anzeige gegen den FCL. Diese führte zu einer Verurteilung des ehemaligen FCL-Präsidenten.
- Im April 2025 verschafften sich FCL-Fans Zutritt zum Stadion in Lausanne, obwohl der Gästesektor gesperrt war. Sie begingen dort Sachbeschädigungen. In der Folge wurde Stufe 1 ausgelöst und eine Bewährungsphase für drei Spiele verhängt. Diese verstrich ohne weitere Vorfälle.

Insbesondere die Schliessung von Fansektoren wird seit Bekanntgabe dieses Modells von Fankreisen und Fussballklubs als Kollektivstrafe bezeichnet und abgelehnt. Der FC Zürich legte Beschwerde ein gegen eine Sektorsperrung, die im Februar 2024 verhängt wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatte die KKJPD das Kaskadenmodell noch nicht verabschiedet, es kam aber während einer Versuchsphase bereits zur Anwendung.

Entwicklung seit Verabschiedung der Botschaft B 48

Im Juni 2025 hiess das Statthalteramt Zürich die Beschwerde des FC Zürich gut und hielt fest, die Sektorsperrung sei nicht verhältnismässig gewesen. Die Stadt Zürich teilte in einer Medienmitteilung vom 2. Juli 2025 mit, dass sie gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht einlegen werde. Wann ein entsprechendes Urteil vorliegen wird und wie es sich auf die Anwendung des Kaskadenmodell auswirkt, ist zum Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Botschaft nicht bekannt.

2.2 Lokale Ebene

An einer Medienkonferenz im Februar 2024 legte die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartementes dar, dass es das Ziel der Luzerner Regierung sei, mit einem breit angelegten Massnahmenmix aus Dialog, Prävention, konkreten Auflagen an den FCL und polizeilichen Massnahmen eine Verbesserung der Situation zu bewirken (vgl. [Medienmitteilung vom 26. Februar 2024](#)). 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. 2: Schematische Darstellung des «Luzerner Weges»

2.2.1 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, Klub, Fanarbeit, Fanorganisationen und Transportunternehmen zweimal im Jahr 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. Anzumerken ist, dass die grösste Fanvereinigung des FCL seit Anfang 2024 aus Protest gegen die Anwendung des Kaskadenmodells nicht

mehr an den Treffen teilnimmt. Gegenüber dieser Fangruppe wurde mehrfach signalisiert, dass ihre Mitwirkung weiterhin willkommen ist. Trotz dieser Abwesenheit besteht ein regelmässiger Austausch mit dieser Gruppierung in anderen Gefässen, insbesondere im Rahmen der Fanarbeit.

Fanarbeit

Eine wichtige Institution für den Dialog zwischen Behörden, Fanorganisationen und Klub ist die Fanarbeit. Diese wird von Stadt, Kanton und Klub 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, Klub, Fanarbeit und Transportunternehmen zusammengeschlossen, um an Spieltagen in Echtzeit Informationen auszutauschen. Weiter finden vor und nach Spieltagen Sicherheitssitzungen statt, an denen sich Polizei, Klub und Fanarbeit austauschen und bei Bedarf Abklärungen vornehmen. Darüber hinaus wird im Sicherheitszirkel Bahnhof Luzern unter Einbezug der Transportpolizei und des Bahn-Sicherheitsdienstes Transsicura regelmässig spezifisch die Situation rund um den Transport von Gästefans (Extrazüge, Situation am Bahnhof Luzern) besprochen.

2.2.2 Massnahmen, die den Klub 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 (vgl. [Medienmitteilung vom 24. Januar 2025](#)). Damit wird der Klub stärker in Verantwortung genommen. Einerseits in der Vorbereitung, Prävention und Verhinderung von Vorfällen – andererseits aber auch in der Kostenpflicht für Polizeieinsätze. Wenn sich diese nicht verhindern lassen, muss sich der Klub massgeblich finanziell daran beteiligen.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre wurden die Pauschalen für Fussballspiele ausserhalb der Meisterschaft (bspw. Cupspiele oder Spiele gegen internationale Gegner) deutlich 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 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 Risikospielen die Verantwortlichen des FCL, des Gastklubs 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 (vgl. Kapitel 2.2.3) 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 mobilen 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 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.

2.2.3 Polizeiliche Massnahmen

Die Luzerner 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

(vgl. [Botschaft B 6](#) vom 21. August 2023, S. 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.

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.

Entwicklung seit Verabschiedung der Botschaft [B 48](#)

Zu Beginn des Jahres 2025 hielt die Luzerner Polizei in einem Konzept fest, dass das Spotterwesen der Luzerner Polizei nicht mehr zeitgemäss sei und nicht den nationalen Vorgaben entspreche. Empfohlen wurden eine entsprechende Aufstockung und eine Professionalisierung. Die Departementsleitung des JSD entschied im Juni 2025, der Luzerner Polizei die Freigabe für die Umsetzung des Konzepts zu erteilen.

Wesentliche Neuerung ist dabei die Schaffung von zwei vollamtlichen Spotterstellen. Bislang wurde diese Funktion von Mitarbeitenden des Interventionsdienstes im Nebenamt ausgeübt. Die Luzerner Polizei war damit schweizweit das einzige Korps, das sich mit einem Fussballklub in der höchsten Liga befasste und dabei kein professionelles Spotterwesen unterhielt. Die mit dem neuen Konzept eingeführte Professionalisierung ermöglicht eine Fokussierung, schafft klarere Strukturen und Zuständigkeiten und verbessert damit die Zusammenarbeit aller Beteiligten. Mit der Erhöhung der Ressourcen für Videoauswertungen und standardisierte Ermittlungen sollen ein Anstieg der Verfahren und eine stärkere (präventiven) Wirkung in der Fanszene erreicht werden. Die dafür notwendigen finanziellen Mittel werden von der Luzerner Polizei intern kompensiert.

Videoüberwachung

Die Luzerner Polizei verfügt über fest 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 Stellungnahme zur Volksinitiative

3.1 Inhaltliche Stellungnahme

Zur Beurteilung der gültigen Inhalte des Initiativtextes (vgl. Kap. 1.3) hat unser Rat den verbleibenden Initiativtext thematisch gruppiert und mit bestehenden Massnahmen verglichen (vgl. Botschaft [B 48](#), S. 20 f.). Dabei konnte festgestellt werden, dass sie sich allesamt im bestehenden Massnahmenkatalog verorten lassen, wobei es sich teilweise um Verschärfungen handelt (Kann-Bestimmungen würden zur Pflicht).

Massnahme 1: Reine Identitätskontrolle beim Zutritt (d. h. ohne Speicherung und Weitergabe der Daten)

- Mit dieser Massnahme würde die heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2 und 3) zu einer Pflicht.
- Sie könnte schon heute in der Rahmenbewilligung geregelt werden.

Beurteilung: nicht wirksam

- Die Massnahme verursacht einen unverhältnismässigen Aufwand und ist unzweckmässig (da ohne Datenspeicherung im Falle von Ausschreitungen trotz Eingangskontrolle nicht festgestellt werden kann, wer im Stadion war),
- ist nicht national koordiniert und
- unter Umständen kontraproduktiv (Eskalationsgefahr).

Massnahme 2: Videoüberwachung

- Die Massnahme ist bereits umgesetzt durch Kaskadenmodell (Stufe 2), aber muss verfassungskonform erfolgen (d. h. keine automatische Gesichtserkennung; offen und nicht verdeckt; Videoüberwachung ausschliesslich zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten).

Beurteilung: wirksam

- Die Massnahme kann präventiven Charakter haben und der Ahndung von Straftaten dienen.

Massnahme 3: Identitätskontrolle bei Fantransporten

- Die Massnahme entspricht der heutigen Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 3) und könnte schon heute in der Rahmenbewilligung geregelt werden.

Beurteilung: nicht wirksam

- Die Massnahme ist nicht praktikabel (Umgehungsgefahr),
- würde einen unverhältnismässigen Ressourceneinsatz verursachen (sie wird deshalb heute auch nicht angewendet, obwohl die Rechtsgrundlage dafür besteht) und
- es besteht Eskalationsgefahr.

Massnahme 4: Modalitäten der An- und Rückreise der Gästefans

- Mit der Massnahme würde die heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2) zu einer Pflicht.
- Die Rahmenbewilligung hält schon heute fest, dass die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer 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).

Beurteilung: wirksam

- Die Massnahme kann eine sinnvolle präventive Wirkung erzielen und
- entspricht gewissermassen einer gesetzlichen Verankerung der Cluballianzen im Polizeigesetz.

Massnahme 5: Voraussetzungen des Zutritts

- Mit der Massnahme würde die heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2) zu einer Pflicht.
- Sie ist heute schon Bestandteil der Rahmenbewilligung und i. d. R. auch der Einzelbewilligung.

Beurteilung: neutral

- Die Verankerung im Polizeigesetz bringt keinen zusätzlichen Nutzen.

Massnahme 6: Zutritt Gästefans nach Vorfällen nur bei vorliegendem Konzept für An- und Rückreise

- Mit der Massnahme würde die heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 2) zu einer Pflicht.
- Die Rahmenbewilligung hält schon heute fest, dass die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer den Transport der Gästefans regeln.
- Absprachen bzgl. An- und Rückreise finden anlässlich der Cluballianzen statt.

Beurteilung: neutral

- Die Verankerung im Polizeigesetz bringt keinen zusätzlichen Nutzen.
- Das Anliegen kann über Einzelbewilligungen geregelt werden (heutige Praxis).

Massnahme 7: Zusätzliche Auflagen

- Mit der Massnahme würde die heutige Kann-Bestimmung im Hooligan-Konkordat (Art. 3a Abs. 4) zu einer Pflicht.
- Die Forderung ist bereits erfüllt durch das Kaskadenmodell.
- Die 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).

Beurteilung: heikel

- Die Massnahme wäre, wenn gesetzlich verankert, nahe an einem Automatismus, der gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstösst.
- Es ist nicht möglich, alle möglichen Auflagen formellgesetzlich zu verankern – mit Festhalten in der Rahmenbewilligung ist Flexibilität von Massnahmen gewahrt.
- Die Verankerung im Polizeigesetz bringt keinen zusätzlichen Nutzen.

3.2 Folgen einer Annahme der Initiative

Bei einer Annahme des gültigen Teils der Initiative würden Bestandteile aus verschiedenen bereits vorhandenen Regelungen mit unterschiedlichem rechtlichem Charakter einheitlich im Polizeigesetz geregelt werden. Dies brächte zwar eine höhere Verbindlichkeit auf rechtlicher Ebene mit sich. Dies gilt insbesondere für jene Elemente, bei denen aus einer heutigen Kann-Forderung eine Pflicht würde. Eine Verankerung im Gesetz statt in den zurzeit geltenden Regelungen (Kaskadenmodell, Hooligan-Konkordat und Rahmen- beziehungsweise Einzelbewilligungen) würde jedoch in der Praxis keine erkennbaren Vorteile bringen.

Die wesentlichste Neuerung bei einer Annahme der Initiative wäre die zwingende Identitätskontrolle beim Zutritt zum Stadion (Massnahme 1). Diese Massnahme wäre

bereits heute im Bedarfsfall anwendbar. Sie wurde von der kantonalen Bewilligungsbehörde aber noch nie angeordnet, weil sie nicht als zweckmässig beurteilt wird. Eine kantonal geregelte Verpflichtung dazu – und somit eine schweizweit isolierte Umsetzung – ist aus Sicht unseres Rates nicht zielführend, da keine damit verbundene Speicherung und auch kein Austausch der Daten möglich wäre. Zudem wäre die Massnahme voraussichtlich nur von beschränkter Wirksamkeit, da sich der Grossteil der gewaltsamen Vorfälle 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 (was mit grossem Aufwand für alle Beteiligten verbunden wäre), ist somit nicht verhältnismässig.

Aus unserer Sicht müssen Anliegen im Zusammenhang mit der Ticketkontrolle im Rahmen der Abklärungen zur Einführung von personalisierten Tickets national koordiniert angegangen werden (hierzu vgl. Kap. 2.1.2). Ein Alleingang des Kantons Luzern ist nicht zielführend und könnte sich sogar als kontraproduktiv erweisen – etwa dann, wenn sich Fanggruppierungen und allenfalls auch der Fussballverband koordiniert dagegen aussprechen würden und Luzern dadurch zu einem Hotspot für protestierende Fanggruppierungen würde.

3.3 Fazit

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass unser Rat das im gültigen Teil des Initiativtextes vorgeschlagene Massnahmenpaket als nicht zielführend betrachtet und wir deshalb die Ablehnung der Initiative beantragen. Dies begründen wir wie folgt:

- *Bereits bestehende Regelungen:* Viele der Elemente, die im gültigen Teil verbleiben, sind bereits heute durch das Hooligan-Konkordat, Rahmen- und Einzelbewilligungen oder das Kaskadenmodell geregelt. Eine gesetzliche Neu-Verankerung würde keinen wesentlichen Zusatznutzen bringen.
- *Mangelnde Effektivität und Verhältnismässigkeit:* Der Regierungsrat hält die zwingende Identitätskontrolle bei jedem Spiel für unverhältnismässig. Der Nutzen wäre sehr begrenzt, da die Daten nicht gespeichert würden und der Datenaustausch nicht gewährleistet wäre.
- *Mangelnde Koordination auf nationaler Ebene:* Massnahmen bei der Eintrittskontrolle könnten allenfalls dann Wirkung erzielen, wenn sie national koordiniert sind und einen Abgleich mit der HOOGAN-Datenbank ermöglichen. Die Diskussion um personalisierte Tickets ist, wie in Kapitel 2 aufgezeigt, zum Stillstand gekommen. Ein Alleingang des Kantons Luzern wird nicht als zielführend, unter Umständen gar als kontraproduktiv erachtet.
- *Zu wenig Abstimmung mit dem «Luzerner Weg»:* Ein breites Bündel an Massnahmen aus den Bereichen Dialog, Prävention, polizeiliche Massnahmen und Auflagen an den Klub trägt dazu bei, dass sich die Situation beruhigt hat. Neue gesetzliche Vorgaben sollten darauf abgestimmt sein.

4 Gegenentwurf: Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei

Wie die Initiative beinhaltet auch der Gegenentwurf eine Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei.

4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen eines Gegenentwurfs

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss der Gegenentwurf in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und den Stimmberechtigten eine echte Alternative bieten ([BGE 100 Ia 53](#) E. 6a S. 59). Im Gegenentwurf darf eine Initiative zwar formell und materiell verbessert werden; es darf damit jedoch keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern es dürfen lediglich andere Antworten auf dieselbe Frage vorgeschlagen werden ([BGE 113 Ia 46](#) E. 5a S. 54). Als Erlass, der dem Referendum untersteht, hat der Gegenentwurf den Grundsatz der Einheit der Materie auch in sich selbst zu wahren. Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 1.2.

4.2 Grundzüge der Vorlage

Der Gegenentwurf verfolgt folgende Ziele:

- Der Gegenentwurf ist in das Hooligan-Konkordat eingebettet. Dieses ist und bleibt direkt anwendbar und geht dem Gesetz über die Luzerner Polizei als höherrangiges Recht vor.
- Mit dem Gegenentwurf bilden wir im Gesetz den «Luzerner Weg» ab.
- Der Klub wird stärker in die Pflicht genommen und der Dialog sowie die Prävention werden gestärkt.
- Die Videoüberwachung von Fanmärschen und des Einlassbereichs wird im Gesetz verankert.
- Gleichzeitig schaffen wir keine neuen, kontraproduktiven Vorgaben und regeln auch nicht Themen, die nur national koordiniert Wirkung entfalten können.

Der letzte Punkt bezieht sich insbesondere auf die im Initiativtext vorgesehenen Identitätskontrollen beim Stadionzugang. Wie in Kapitel 3.3 erwähnt, erachtet unser Rat solche Kontrollen als isolierte Massnahme in Luzern als nicht zielführend. Allfällige Massnahmen beim Stadioneintritt müssten national abgestimmt sein (Stichwort «Personalisierte Tickets»). Wie in Kapitel 2.1.2 aufgezeigt wurde, ist momentan unklar, ob dies in absehbarer Zeit umgesetzt wird. Der Gegenentwurf verzichtet deshalb bewusst auf Massnahmen, die in diese Richtung zielen.

Im Rahmen der Erarbeitung des Gegenentwurfs wurden Fachmeinungen einbezogen. So haben Vertreterinnen und Vertreter des Kantons, der Luzerner Polizei und der Sicherheitsmanager der Stadt Luzern Massnahmen diskutiert und bewertet, die den vorgängig genannten Grundsätzen entsprechen und die geeignet erscheinen, in einen Gegenentwurf einzufließen. Dabei wurden auch die gültigen Inhalte der Initiative berücksichtigt. Schliesslich wurden anhand der Ergebnisse dieser Abklärungen folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- Handhabung der Bewilligungserteilung und mögliche fakultative sowie zwingende Auflagen,
- Verpflichtung der Klubs zur Teilnahme an Austauschgesprächen zwischen den beteiligten Organisationen und zu weiteren Anstrengungen in der Prävention,

- Übernahme von sinnvollen Bestandteilen der Initiative, namentlich das Vorlegen eines Konzepts zur An- und Abreise der Gästefans,
- Videoüberwachung innerhalb und ausserhalb des Stadions,
- Verpflichtung der Klubs zum Bau von Infrastruktur zur Gewährleistung der Sicherheit der Besucherinnen und Besucher.

Darüber hinaus wurden auch Massnahmen diskutiert, die nicht gesetzlich geregelt werden können, die aber das Anliegen, Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen zu vermindern, unterstützen. Dazu gehört insbesondere die in Kapitel 2.2.3 erwähnte Professionalisierung des polizeilichen Spotterwesens.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen hat unser Rat den vorliegenden Gegenentwurf, mit dem das Gesetz über die Luzerner Polizei um die folgenden Punkte ergänzt werden soll, erarbeitet:

- *Präzisierung der erforderlichen Form der Bewilligungspflicht* im Gesetz, insbesondere mit der Regelung, wonach Risikospiele einer Einzelbewilligung bedürfen. Die Bewilligungspflicht für Spiele der obersten Fussball- und Eishockey-Ligen der Männer ergibt sich im Grundsatz aus dem Hooligankonkordat.

Die Abwägung im Einzelfall bei Risikospielen ist im Hinblick auf das hohe Risiko von Hooliganaktivitäten und das mögliche Schadenpotenzial gegenüber den anderen Zuschauerinnen und Zuschauern, der öffentlichen Hand und den Klubs sowie Dritten sinnvoll und erlaubt es, verhältnismässige Massnahmen einzuleiten.

- *Verankerung von Pflichten der Klubs als Bewilligungsaufgabe*, insbesondere hinsichtlich Prävention/Dialog, Videoüberwachung im Stadion, baulicher Massnahmen sowie An- und Rückreise der Gastmannschaft.

Der Fokus dieser Pflichten liegt auf der Prävention. Diese soll mit baulichen Massnahmen und mit Vorkehrungen, die ausserhalb des Stadions wirken, gestärkt werden. Dort kommt es auch zu den meisten Verstössen. Die Pflichten sind bewusst als Bewilligungsaufgaben und nicht als gesetzliche Pflichten ausgestaltet. Eine Nichteinhaltung dieser Bewilligungsaufgaben kann nämlich gestützt auf die Vereinbarung über den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Fussballspielen in der Swissporarena vom 5. Dezember 2024 (vgl. Kap. 2.2.2) sanktioniert werden. Gemäss dieser Vereinbarung wird die Einhaltung der Rahmenbewilligung bei mindestens einem Risikospiel pro Saison von einer externen Auditierungsstelle überprüft. Ergibt das Audit, dass die Rahmenbewilligung nicht vollständig eingehalten wird, hat dies Auswirkungen auf die vom FCL zu bezahlenden Kosten für die Polizeieinsätze. Die Vereinbarung stützt sich auf § 4 Absatz 3 der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (SRL Nr. [682](#)).

- *Regelung der Videoüberwachung* durch die Luzerner Polizei bei Fanmärschen und beim Einlass.

Die mobile Überwachung soll entlang der vorgesehenen Fanrouten flexibel eingesetzt werden. So können auch hooliganartige Subgruppen, die von der konzipierten Route abweichen, gezielter erfasst werden. Dadurch können die Polizeikräfte vor Ort sofort reagieren und Straftaten besser geahndet werden.

5 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

Titel 6a vor § 31a

Unter dem neu vorgesehenen Titel 6a «Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen» sollen Massnahmen, insbesondere das Bewilligungswesen und die damit verbundenen Auflagen, im Zusammenhang mit Fussball- und Eishockeyspielen mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer geregelt und dadurch im Gesetz über die Luzerner Polizei der klare Bezug zum höherrangigen Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat) hergestellt werden.

§ 31a

Gemäss Artikel 3a des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat) sind Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer bewilligungspflichtig. Spiele von Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten können als bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn im Umfeld der Spiele eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist.

Die neue Bestimmung konkretisiert in Absatz 1 diese Rechtsgrundlage aus dem Hooligan-Konkordat, indem sie regelt, dass für speziell risikobehaftete Spiele Einzelbewilligungen zwingend erforderlich sind (Abs. 1a) und – wie in der Vergangenheit üblich – grundsätzlich Rahmenbewilligungen je Spielrunde erlassen werden (Abs. 1b). Die Luzerner Polizei ist für die Erteilung der jeweiligen Bewilligung zuständig.

Gemäss Absatz 1a bedürfen Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer, von denen ein erhöhtes Risiko für die öffentliche Sicherheit ausgeht, einer Bewilligung für jedes einzelne Spiel. Die Einzelbewilligung bei Hochrisikospielen gewährleistet ein angepasstes Sicherheitsdispositiv durch den Klub und die Luzerner Polizei. Gestützt auf Artikel 3a des Hooligan-Konkordates liegt der Fokus auf Fussball- und Eishockeyspielen der Männer, da Spiele der Frauen als auch in anderen Sportarten der Männer erfahrungsgemäss nicht mit gleichgelagerten Sicherheitsrisiken behaftet sind. Dementsprechend wahrt die einseitige Berücksichtigung die Rechtsgleichheit nach Artikel 8 der Bundesverfassung.

Absatz 1b legt fest, dass für die übrigen Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer eine Rahmenbewilligung pro Spielrunde der Meisterschaft benötigt wird. Mit der entsprechenden Rahmenbewilligung werden die Bedingungen des oben genannten Hooligan-Konkordates erfüllt. Diese pauschale Regelung sorgt dafür, dass die Klubs durch die Einhaltung der Bewilligungsbedingungen während der ganzen Spielrunde über ein angemessenes Sicherheitskonzept zur Vermeidung und Überwachung typischer Hooligan- delikte verfügen. Gleichzeitig vermeidet diese Regelung unnötigen Administrativaufwand.

Absatz 2 delegiert die Regelung der Risikobeurteilung an den Regierungsrat. Der Regierungsrat soll in der Verordnung festlegen, dass die Risikobeurteilung durch die Luzerner Polizei unter Einbezug des Veranstalters erfolgt. Der Veranstalter klärt dabei

im Vorfeld insbesondere mit den Verantwortlichen der Gastklubs weitere Risiken ab, um eine ganzheitliche Betrachtung möglicher Gefahrenpunkte durch die Luzerner Polizei zu ermöglichen. Dabei sind besondere Rivalitäten zwischen den Fangruppen beteiligter Mannschaften und Erfahrungen aus früheren Spielen zu berücksichtigen. Falls Uneinigkeit besteht, entscheidet die Expertise der Luzerner Polizei über die Anpassung des Sicherheitsbedarfs. Den Klubs kommt damit eine Mitwirkungspflicht bei der Prüfung von erforderlichen Sicherheitsmassnahmen zu.

§ 31b

Die Bestimmung regelt in Absatz 1 die verschiedenen Auflagen, die dem Bewilligungsnehmer oder der Bewilligungsnehmerin zwingend aufzuerlegen sind. Der Luzerner Polizei ermöglicht dies, die Umsetzung der Auflagen im Einzelfall bedarfsgerecht zu steuern und deren Einhaltung zu überwachen. Damit wird die Bewilligung zu einem wirksamen Instrument der Vollzugskontrolle und erlaubt eine flexible Anpassung an die jeweiligen sicherheitsrelevanten Gegebenheiten. Auf diese Weise kann die Luzerner Polizei sicherstellen, dass die mit der Bewilligung verfolgten Ziele, namentlich die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung vor, während und nach Spielen, wirksam und verhältnismässig erreicht werden.

Gemäss Absatz 1a ist der Bewilligungsnehmer oder die Bewilligungsnehmerin dazu verpflichtet, sich vor und nach den Spielen mit dem Kanton, den weiteren beteiligten Behörden sowie den beteiligten Organisationen des jeweiligen Gastklubs aktiv zur Prävention von Gewalt auszutauschen und die zu diesem Zweck erforderlichen Massnahmen zu koordinieren. Dazu gehören Dialogplattformen in unterschiedlicher Zusammensetzung, mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Klub, Fans und Transportunternehmen, die sich regelmässig austauschen und ihre Handlungen auch spielbezogen koordinieren. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten sind sichere und friedliche Fussballspiele auf dem Platz Luzern. Erwähnenswert ist auch die Mitwirkung bei der Fanarbeit, die eine wichtige Institution für den Dialog zwischen Behörden, Fans und Klub bildet. Stadt, Kanton und Klub finanzieren diese Dialog- und Koordinationsplattform, die verschiedene Ziele verfolgt, u. a. Prävention und einen regelmässigen Austausch zwischen allen Akteurinnen und Akteuren. Zudem ist der Klub verpflichtet, in der sogenannten «Cluballianz» zusammen mit dem Gastklub, deren Fanarbeit und den jeweiligen Polizeiorganen an der Vor- und Nachbereitung von Risikospielen teilzunehmen.

In Absatz 1b ist geregelt, dass in der ganzen Sportstätte ab dem Zeitpunkt der Öffnung der Spielstätte für Besucherinnen und Besucher bis zur Schliessung eine permanente Videoüberwachung des gesamten Publikumsbereichs durch die Bewilligungsnehmerin oder den Bewilligungsnehmer sicherzustellen ist. Die Praxis zeigt, dass eine permanente Videoüberwachung bereits zum Sicherheitsdispositiv der betroffenen Klubs gehört. Mit der expliziten Auflistung in das Auflagenheft der Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer wird diese Praxis ins Recht übertragen, womit diesem Standard mehr Rechtssicherheit verschafft wird. Die Videoüberwachung darf keine automatisierte Gesichtserkennung vornehmen, da dies angesichts des schweren Eingriffs in die verfassungsmässigen Persönlichkeitsrechte der Besuchenden von Sportveranstaltungen einer expliziten Gesetzesgrundlage bedarf. Im Bereich der Strafverfolgung sind insbesondere folgende Bestimmungen massgebend: Artikel 260 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR [312.0](#)) regeln die Erfassung erkennungsdienstlicher Daten, Artikel 354 Absatz 1 des

Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR [311.0](#)) deren Speicherung und Artikel 14 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme (BPI) vom 13. Juni 2008 (SR [361](#)) die Verknüpfung von Datensätzen. Diese Bestimmungen bilden jedoch keine gesetzliche Grundlage für einen verdachtsunabhängigen Einsatz von Gesichtserkennungssystemen. Nach geltendem Recht ist der Echtzeiteinsatz von Gesichtserkennung, etwa die laufende Auswertung von Livebildern aus Überwachungskameras im öffentlichen Raum, nicht zulässig. Erlaubt sind hingegen nachträgliche Gesichtsbildabgleiche. Dabei werden einzelne Bilder mit vorhandenen Gesichtsbildern verglichen, die bei einer erkennungsdienstlichen Behandlung erhoben wurden und im automatisierten Fingerabdruck-Identifikations-System (AFIS) abgelegt sind. Aktuell werden der Einsatz von Gesichtserkennungssystemen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen dafür auch in anderen Kantonen diskutiert.

Nach Absatz 1c setzt der Bewilligungsnehmer oder die Bewilligungsnehmerin die zumutbaren baulichen Massnahmen um, die für die Gewährleistung der Sicherheit erforderlich sind. Diese Mitwirkungspflicht trägt dazu bei, die Sicherheitsstandards im Stadionbereich kontinuierlich zu erhöhen und die Infrastruktur den aktuellen sicherheitsrelevanten Anforderungen anzupassen. Dadurch wird ein sicheres Umfeld geschaffen, das den Stadionbesuch für alle Gäste, insbesondere auch für Familien mit Kindern, ohne Gefährdung ermöglichen soll. So stärken die baulichen Massnahmen das subjektive Sicherheitsgefühl der Stadiongäste. Mit dieser Pflicht wird dem Umstand begegnet, dass der FCL in der Vergangenheit teilweise sinnvolle infrastrukturelle Massnahmen nur verzögert oder gar nicht umgesetzt hat. Als zumutbar gelten bauliche Massnahmen im Allgemeinen, wenn diese wirtschaftlich tragbar und in einem vernünftigen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen. Den Klubs können damit sinnvolle bauliche Massnahmen aufgetragen werden, die sie wirtschaftlich tragen können und die das Risiko von Hooliganaktivitäten wirksam minimieren. Dies könnten insbesondere Massnahmen sein, die die Sicherheit im Einlassbereich erhöhen. Solche Anforderungen beziehungsweise Auflagen können sich beispielsweise aus den in Kapitel 4.2 erwähnten Auditierungen ergeben.

Die Eigenleistung der Bewilligungsnehmerinnen oder -nehmer kann im Gegenzug gemäss der Vereinbarung über die Sicherheitskosten bis zu einer gewissen Höhe von dem für die Polizeieinsätze zu bezahlenden Betrag abgezogen werden. Diese Verrechnungsmöglichkeit wird bei der Beurteilung der Zumutbarkeit berücksichtigt.

Absatz 1d regelt, dass die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer der Luzerner Polizei vor jedem Spiel ein Konzept für die sichere An- und Rückreise der Anhängerschaft des Gastklubs vorzulegen haben. Dabei spricht sich der Klub mit den Verantwortlichen des Gastklubs ab, um eine sichere und koordinierte An- und Abreise zu planen. Das Konzept muss die Vermeidung von Konfrontationen und einen reibungslosen Ablauf im öffentlichen Raum zum Ziel haben, um insbesondere Familien und Kinder vor Gewalt zu schützen. Es soll einerseits eine höhere Sicherheit für Gäste und Dritte ausserhalb des Sportstadions gewährleisten. Andererseits soll es eine reibungslose Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel und des Individualverkehrs entlang der Fanrouten und Verkehrsknotenpunkte ermöglichen. Dieser Teil des Gegenentwurfs ist auch in der Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» enthalten.

Gemäss Absatz 1e sind Klubs schliesslich dazu verpflichtet, bei der Prüfung und Umsetzung von weiteren Präventionsmassnahmen mitzuwirken. Damit wird sichergestellt, dass die Klubs nicht nur Auflagen ausführen, sondern selbst Verantwortung für die Weiterentwicklung von Präventionsstrategien und die Umsetzung eines wirksamen und nachhaltigen Sicherheitskonzepts übernehmen.

Die Absätze d und e werden als besonders wirksam erachtet, da sich eine hohe Anzahl von Ereignissen ausserhalb der Sportveranstaltungen zutragen. Ausserdem rückt die Mitwirkung von Klubs stärker ins Zentrum, um im Dialog mit der Luzerner Polizei und den beteiligten Behörden mögliche Gefahren zu eruieren und geeignete Massnahmen zu treffen. Damit wird der «Luzerner Weg», der insbesondere auf Dialog, Prävention und Mitwirkung basiert, im Gesetz klar hervorgehoben. Durch diese enge Zusammenarbeit können Sicherheitsprobleme frühzeitig erkannt und angemessene Gegenmassnahmen ergriffen sowie deren Effektivität laufend verbessert werden. Die Regelungen stärken damit die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten für einen sicheren und geordneten Veranstaltungsablauf für alle. Sie bezwecken eine friedliche und familienfreundliche Sportkultur. Fangewalt wird nicht toleriert.

In Absatz 2 wird festgelegt, dass weitere Auflagen gemäss Artikel 3a Absätze 2 und 3 des Hooligan-Konkordates vorbehalten sind. Damit kann die Luzerner Polizei auf ein erweitertes Repertoire an zusätzlichen Auflagen zurückgreifen. Dies entspricht der üblichen Praxis.

§ 31c

Bei Fussball- und Eishockeyspielen mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklassen der Männer, von denen ein erhöhtes Sicherheitsrisiko für die öffentliche Sicherheit ausgeht, soll gemäss Absatz 1 die Luzerner Polizei in der Regel mit mobilen oder mit stationären Bildübermittlungs- oder Bildaufzeichnungsgeräten allfällige Fanmärsche und den geordneten Einlass der Besucherinnen und Besucher in die Sportstätte überwachen. Die eingesetzten Videogeräte erlauben neben der Echtzeitüberwachung auch eine nachträgliche Auswertung von Vorfällen, so dass Abweichungen von den vorgesehenen Fanrouten dokumentiert werden. Der Echtzeitabgleich von Livebildern durch ein Gesichtserkennungssystem mit Datenbanken ist aber verboten. Zudem erlauben die Aufzeichnungen eine bessere Einsatzbewertung, um mögliche Verbesserungspotenziale zu eruieren und Straftaten ahnden zu können. Dazu trägt auch die erwähnte Neuorganisation des Spotterwesens bei (vgl. Kap. 2.2.3).

Gemäss Absatz 2 der Bestimmung kommt das Gesetz über die Videoüberwachung vom 20. Juni 2011 (SRL Nr. [39](#)) zur Anwendung, soweit das Polizeigesetz nichts anderes vorschreibt. Dieses Gesetz regelt insbesondere den Zweck der Videoüberwachung im öffentlichen Raum, die Voraussetzungen einer Anordnung der Videoüberwachung durch die Behörden des Kantons sowie die Löschfristen für die Aufzeichnungen.

Inkrafttreten

Der Gegenentwurf ist nach dessen Beschluss den Stimmberechtigten zusammen mit der Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten. Bei der Annahme des Gegenentwurfes tritt dieser per 1. Januar 2027 in Kraft.

Befristung

Im vorliegenden Fall ist von einer Befristung abzugehen, da sich die Massnahmen gegen Probleme richten, die immer wieder auftauchen können, beziehungsweise da ihre Aufhebung unter Umständen zu einer Verstärkung der Probleme führen könnte.

6 Auswirkungen und Würdigung

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Weder Initiative noch Gegenentwurf entfalten unmittelbare finanzielle oder personelle Folgen für die öffentliche Hand. In erster Linie sind sowohl von der Initiative als auch vom Gegenentwurf die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer betroffen. Beziffern lassen sich deren zusätzliche finanzielle Auswirkungen nicht. Klar ist jedoch, dass der Aufwand im Fall der Annahme der Initiative deutlich höher wäre, da dadurch eine zwingende Identitätskontrolle beim Stadioneinlass stattfinden müsste. Auch für die Luzerner Polizei könnte damit ein höherer Aufwand verbunden sein, falls es wie in Kapitel 3.2 beschrieben zu koordinierten Protestaktionen käme.

6.2 Würdigung

Auch wenn es zuletzt weniger gewaltsame Vorfälle im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen gab und bereits zahlreiche Massnahmen dagegen zur Anwendung kommen, erachtet es unser Rat als sinnvoll, diese Massnahmen mit dem vorliegenden Gegenentwurf zu bündeln und im Polizeigesetz ausgewogen abzubilden. Die neuen Bestimmungen im Polizeigesetz knüpfen am «Luzerner Weg» an und ergänzen diesen sinnvoll auf Gesetzesstufe. Insbesondere werden dabei die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer stärker in die Pflicht genommen.

Gleichzeitig wird mit dem vorliegenden Entwurf das Ziel erreicht, keine Massnahmen einzuführen, die sinnvollerweise national abgestimmt werden müssten oder unverhältnismässige Auswirkungen hätten, so wie das bei den im Initiativtext vorgeschlagenen zwingenden Identitätskontrollen der Fall wäre.

7 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» abzulehnen und dem Gegenentwurf in Form einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei zuzustimmen.

Luzern, 16. Dezember 2025

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Michaela Tschuor
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

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

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. Dezember 2025,

beschliesst:

1. Die Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt», soweit sie nach dem Beschluss über die Teilungültigkeit vom 8. September 2025¹ noch gültig ist, wird abgelehnt.
2. Der gültige Teil der Volksinitiative wird gemäss Anhang redaktionell bereinigt.
3. Die Volksinitiative ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

¹ K 2025 2595

**Gesetz
über die Luzerner Polizei
(PolG)**

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 350
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom,
beschliesst:

I.

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998¹ (Stand 17. Oktober 2024)
wird wie folgt geändert:

Titel nach § 31 (neu)

6a Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

§ 31a (neu)

Bewilligungspflicht

¹ Die Luzerner Polizei hat die Bewilligung nach Artikel 3a Absatz 1 des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007/2. Februar 2012² für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer wie folgt zu erteilen:

- a. für jedes Spiel, von dem ein erhöhtes Risiko für die öffentliche Sicherheit ausgeht: als Einzelbewilligung,
- b. für übrige Spiele: als Rahmenbewilligung pro Spielrunde der Meisterschaft.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere zur Risikobeurteilung von Fussball- und Eishockeyspielen.

§ 31b (neu)

Bewilligungsauflagen

¹ Die Bewilligung darf nur mit folgenden Auflagen erteilt werden: Der Bewilligungsnehmer- oder die Bewilligungsnehmerin

- a. tauscht sich für die Prävention von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit dem Kanton, den weiteren beteiligten Behörden sowie den beteiligten Organisationen des Gastklubs vor und nach den Spielen aktiv aus und koordiniert Massnahmen,
- b. stellt ab dem Zeitpunkt der Öffnung der Spielstätte für Besucherinnen und Besucher bis zu deren Schliessung eine permanente Videoüberwachung des gesamten Publikumsbereichs sicher,
- c. setzt die für die Gewährleistung der Sicherheit erforderlichen und zumutbaren baulichen Massnahmen um,
- d. legt vor jedem Spiel ein Konzept für die sichere Anreise und Rückreise der Anhängerschaft des Gastklubs vor, das mit den Verantwortlichen des Gastklubs abgesprochen ist und insbesondere Massnahmen zum Schutz von Familien und Kindern enthält,

¹ SRL Nr. [350](#)

² SRL Nr. [353](#)

e. wirkt bei der Umsetzung weiterer Präventionsmassnahmen mit.

² Weitere Auflagen gemäss Artikel 3a Absätze 2 und 3 des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen³ bleiben vorbehalten.

§ 31c (neu)

Videüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum

¹ Bei Fussball- und Eishockeyspielen mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer, von denen ein erhöhtes Risiko für die öffentliche Sicherheit ausgeht, überwacht die Luzerner Polizei allfällige Fanmärsche und den Einlass der Besucherinnen und Besucher in die Sportstätte in der Regel mit mobilen oder stationären Bildübermittlungs- oder Bildaufzeichnungsgeräten.

² Soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt, kommen die Bestimmungen des Gesetzes über die Videüberwachung vom 20. Juni 2011⁴ zur Anwendung.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2027 in Kraft. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

³ SRL Nr. [353](#)

⁴ SRL Nr. [39](#)

Redaktionell bereinigter Initiativtext

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998⁴ (Stand 17. Oktober 2024) wird wie folgt geändert:

Titel nach § 31 (neu)

6a Bewilligung von Sportveranstaltungen

§ 31a (neu)**Bewilligung und Auflagen**

¹ Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer können nur bewilligt werden, wenn der Veranstalter oder die Veranstalterin mindestens nachfolgende Bedingungen erfüllt:

- a. Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer sind verpflichtet, die Identität von Besucherinnen und Besuchern beim Zutritt zu Sportstätten einer Identitätskontrolle zu unterziehen. Vom Bewilligungsnehmer oder der Bewilligungsnehmerin kann die Dokumentation der Identitätskontrollen mittels Videoüberwachung verlangt werden. Zusätzlich kann vom Bewilligungsnehmer oder der Bewilligungsnehmerin die Identitätskontrolle bei der Benutzung von Fantransporten verlangt werden.
- b. Die Behörde muss in Absprache mit dem Veranstalter oder der Veranstalterin in der Bewilligung festlegen, wie die Anreise und die Rückreise der Anhängerschaft 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~~ der Anhängerschaft der Gastmannschaft nur Zutritt zur Sportstätte gewährt werden, falls ein Konzept für die Anreise und Rückreise dieser Anhängerschaft 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. Die Regierung regelt die Details in ~~einer~~ der Verordnung.

⁴ SRL Nr. [350](#)

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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