

A. Initiative «Gegen Fan-Gewalt» und Gegenentwurf

Die Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» der Mitte verlangt strengere Regeln gegen Gewalt rund um Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Männerligen. So sollen sich alle Besucherinnen und Besucher beim Eingang ins Stadion und bei Fantransporten ausweisen müssen. Zudem sollen strengere Vorgaben für die An- und Rückreise von Gästefans gelten und nach Ausschreitungen automatisch zusätzliche Auflagen verfügt werden können. Weil einzelne Forderungen der Initiative gegen übergeordnetes Recht verstossen, erklärte der Kantonsrat sie teilweise für ungültig. Der verbleibende gültige Teil der Initiative wurde von der Mehrheit des Kantonsrates abgelehnt. Die Massnahmen seien unverhältnismässig, und einige Forderungen seien bereits heute anderweitig geregelt. Ein kantonal Alleingang, wie ihn die Initiative vorschlägt, bringe wenig. Der Kantonsrat stellte der Initiative deshalb einen Gegenentwurf gegenüber, der an die heute bestehenden Massnahmen anknüpft. Vorgesehen sind eine klarere Regelung der Bewilligungspflicht, die Festlegung von Pflichten der Klubs sowie eine Regelung der Videoüberwachung.

- 9 Für eilige Leserinnen und Leser
- 11 Abstimmungsfrage
- 13 Bericht des Regierungsrates
- 18 Debatte im Kantonsrat
- 21 Standpunkt des Initiativkomitees
- 23 Empfehlung des Regierungsrates
- 24 Initiativtext
- 25 Gegenentwurf

A. Initiative «Gegen Fan-Gewalt» und Gegenentwurf



Für eilige Leserinnen und Leser

Die Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» der Mitte verlangt strengere Regeln gegen Gewalt und Sachbeschädigungen rund um Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Spielklassen der Männer. Vorgesehen sind insbesondere Identitätskontrollen beim Stadioneinlass und bei Fantransporten, strengere Vorgaben für die An- und Rückreise von Gästefans sowie automatische zusätzliche Auflagen nach Ausschreitungen (vgl. auch «Der Standpunkt des Initiativkomitees» S.21).

Der Kantonsrat erklärte die Initiative teilweise für ungültig, weil einzelne Forderungen gegen übergeordnetes Recht verstossen. Dies betrifft die Speicherung und Herausgabe von Daten von Besucherinnen und Besuchern, personalisierte Tickets sowie automatische Geisterspiele. Für diese Massnahmen fehlen ausreichende gesetzliche Grundlagen und Datenschutzregelungen. Zudem wäre es rechtlich problematisch, Massnahmen automatisch zu verhängen. Der übrige Teil der Initiative bleibt gültig und kommt zur Abstimmung.

Im Kantonsrat argumentierten Befürworterinnen und Befürworter der Initiative, die Bevölkerung erwarte seit Langem konsequente Massnahmen gegen Fangewalt. Identitätskontrollen beim Einlass ins Stadion hätten eine abschreckende Wirkung. Zudem könne Luzern mit strengeren Regeln eine Vorreiterrolle einnehmen.

Die Gegnerinnen und Gegner hielten dagegen, die Initiative bringe kaum zusätzlichen Nutzen, weil viele Massnahmen bereits heute geregelt seien, etwa über das Hooligan-Konkordat oder durch das so-

genannten Kaskadenmodell. Ein kantonaler Alleingang, wie ihn die Initiative vorschlägt, bringe wenig, es brauche nationale Lösungen. Die vorgeschlagenen Identitätskontrollen seien unverhältnismässig und wenig wirksam, vor allem die Zugangskontrollen, da die meisten Vorfälle ausserhalb der Stadien stattfänden. Kritisiert wurden auch ein erhöhter Aufwand für die Polizei und dadurch verursachte Mehrkosten sowie starre automatische Sanktionen.

Der Kantonsrat lehnte einen Antrag der Mitte-Fraktion auf Annahme der Volksinitiative mit 76 zu 33 Stimmen ab.

Als Alternative beschloss der Kantonsrat mit 112 zu 0 Stimmen einen Gegenentwurf in der Form einer Änderung des Polizeigesetzes. Dieser knüpft an die bestehenden Massnahmen an und verschärft sie gezielt. Vorgesehen sind unter anderem klarere Bewilligungsregeln für Risikospiele, verbindliche Sicherheits- und Präventionsmassnahmen der Klubs sowie Videoüberwachung bei Fanmärschen und beim Stadioneinlass.

Im Kantonsrat unterstützten alle Fraktionen den Gegenentwurf. Er stärke den «Luzerner Weg» aus Dialog und Prävention, Verantwortung des Klubs und polizeilichen Massnahmen und führe diesen weiter. Die Massnahmen seien verhältnismässig, flexibel und schweizweit abgestimmt. Zudem würden die Klubs stärker in die Pflicht genommen.

Kritik am Gegenentwurf betrifft vor allem die Videoüberwachung. Gewarnt wurde vor Eingriffen in die Privatsphäre und einer möglichen Überwachung unbeteiligter Personen.

Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen den Stimmberechtigten, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Stimmberechtigte

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. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern verlangen die Initiantinnen und Initianten in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (SRL Nr. 350) zur Erhöhung der Sicherheit und zur Eindämmung von Sachbeschädigungen im Zusammenhang mit Fussball- und Eishockeyspielen mit Beteiligung von Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer.

Der Kantonsrat hat die Initiative am 8. September 2025 als teilungsgültig erklärt (s. Kap. «Die Volksinitiative», S. 13) und den verbleibenden gültigen Teil am 11. Mai 2026 abgelehnt und ihr einen Gegenentwurf in Form einer Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei gegenübergestellt. Die Volksinitiative ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zur Abstimmung zu unterbreiten. Sie können deshalb am 27. September 2026 über die Initiative und den Gegenentwurf abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

A. Wollen Sie die Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» annehmen?

B. Wollen Sie die Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PolG) vom 11. Mai 2026 als Gegenentwurf zur Volksinitiative annehmen?

**C. Stichfrage:
Falls sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden: Soll die Volksinitiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?**

Sie können die Volksinitiative (A) und den Gegenentwurf (B) entweder beide annehmen oder beide ablehnen oder nur eine Vorlage annehmen und die andere ablehnen. Wenn Sie eine Vorlage annehmen wollen, antworten Sie auf die entsprechende Frage mit Ja. Wollen Sie eine Vorlage ablehnen, antworten Sie auf die entsprechende Frage mit Nein. Sie können die Fragen A und B

auch unbeantwortet lassen und nur die Stichfrage C beantworten. Bei der Frage C kreuzen Sie bitte an, ob im Fall der Annahme beider Vorlagen die Volksinitiative oder der Gegenentwurf gelten soll.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht, einschliesslich der Stellungnahme des Initiativkomitees (S. 21), sowie den Wortlaut der Volksinitiative (S. 24) und des Gegenentwurfs zur Volksinitiative (S. 25).

Bericht des Regierungsrates

Die Volksinitiative

Am 19. April 2024 reichte ein Komitee der Mitte des Kantons Luzern die Gesetzesinitiative «Gegen Fan-Gewalt» ein. Diese schlägt eine Änderung des Polizeigesetzes vor und betrifft Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Spielklasse der Männer. Ziel des Anliegens ist es, gewaltsame Ausschreitungen bei Sportveranstaltungen zu bestrafen und weitgehend zu verhindern.

Der eingereichte Initiativtext orientiert sich im Wesentlichen am Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sog. «Hooligan-Konkordat») und schlägt gewisse Verschärfungen vor. Enthalten sind die folgenden Forderungen:

- Identitätskontrolle beim Zutritt zu Sportstätten mit Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten an die Bewilligungsbehörde,
- personalisierte Tickets,
- Videoüberwachung der Identitätskontrolle,
- Identitätskontrolle bei Fantransporten,
- Regelungen für die An- und Rückreise sowie für den Zutritt der Gästefans zum Stadion,
- Konzept für die An- und Rückreise von Gästefans,

- automatische zusätzliche Bewilligungsauflagen,
- automatische Geisterspiele.

Kantonale Volksinitiativen müssen vom Kantonsrat auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden. Ein vom Justiz- und Sicherheitsdepartement in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten ergab, dass drei der Forderungen nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar sind:

- 1) Speicherung und Herausgabe der Besucherdaten an die Bewilligungsbehörde (nicht aber die reine Identitätskontrolle), weil entsprechende gesetzliche Schutzmechanismen auf Kantons- oder Bundesebene fehlen.
- 2) Automatische Anordnung von Geisterspielen, weil damit ein verhältnismässiges Vorgehen im Einzelfall ausgehebelt wird.
- 3) Einführung von personalisierten Tickets, weil auch hier die gesetzlichen Schutzmechanismen auf Kantons- oder Bundesebene fehlen.

Auch nach der Streichung der entsprechenden Passagen bleibt der wesentliche Gehalt der Initiative erhalten. Deshalb beschloss der Kantonsrat am 8. September 2025, den Initiativtext als «teilweise ungültig» zu erklären. Der verbleibende gültige Teil des Initiativtexts kommt somit zur Abstimmung.

Ausgangslage

Die Thematik von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen beschäftigt die Politik und die Öffentlichkeit schon lange. Im Jahr 2023 kam es schweizweit zu einer Häufung von Vorfällen, was ein Auslöser für die Lancierung der vorliegenden Initiative war. Lokal sorgten Auseinandersetzungen nach den Spielen des FC Luzern gegen den FC Basel am 4. März 2023 und gegen den FC St. Gallen am 20. Mai 2023 für Schlagzeilen. Gewaltsame Vorfälle gab es zudem am 3. August 2023 nach dem Spiel des FC Luzern gegen den schweidischen Verein Djurgårdens IF. Dieses und ein weiteres europäisches Cupspiel führten zu massiven Aufgeboten von Ordnungsdiensten, zu zwischenzeitlichen Schliessungen von Polizeiposten und während mehrerer Tage zu einer sichtbar gesteigerten Polizeipräsenz in der Luzerner Innenstadt. Alle diese Vorfälle fanden ausserhalb der Stadien statt.

Abgesehen davon ist die Zahl der Fussballspiele mit schweren Gewalttaten in den letzten Jahren schweizweit leicht zurückgegangen, während die Zahl der Spiele ohne nennenswerte Zwischenfälle zugenommen hat. Gemäss dem Bundesamt für Polizei (Fedpol) wurde in der Saison 2024/2025 in Luzern nur ein einziges Spiel mit schweren Ereignissen verzeichnet. Das ist der tiefste Wert der letzten Jahre. Dies trotz stark zunehmender Zuschauerzahlen bei Heim- und Gästefans.

Um Gewalt zu verhindern, gibt es bereits heute zahlreiche Mittel und Massnahmen:

- Der Kanton Luzern setzt das interkantonale Hooligan-Konkordat um. Es erlaubt unter anderem Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam. Gewaltausübende Personen werden in der sogenannten HOOGAN-Datenbank registriert.
- Veranstaltungen sind bewilligungspflichtig und können mit Auflagen ver-



Alle Fraktionen im Kantonsrat waren sich einig, dass die Sicherheit rund um Fussballspiele erhöht werden muss. (Quelle: Kanton Luzern, Justiz- und Sicherheitsdepartement)

- bunden werden, etwa betreffend Sicherheitskonzepte oder die Fantrennung.
- Einbezug der Klubs in die Organisation und Durchführung von Sicherheitsmassnahmen.
 - Mit dem FC Luzern besteht eine Vereinbarung zur Übernahme von Sicherheitskosten. Bis zu 80 Prozent davon werden verrechnet. Die Vereinbarung beinhaltet auch vorbeugende Elemente (Prävention).
 - Im Rahmen des sogenannten «Luzerner Wegs» wird auf Dialog und Zusammenarbeit zwischen Behörden, Polizei, Klubs und Fanorganisationen gesetzt.
 - Konsequente Einzeltäterverfolgung, unterstützt insbesondere durch spezielle Ausrüstung für den Ordnungsdienst und den Einsatz von Szenekennerinnen und -kennern (sog. Spottern).
 - Seit Beginn der Fussball-Saison 2024/2025 kommt das sogenannte Kaskadenmodell zum Einsatz. Damit haben sich die Behörden der Austragungsorte von Fussballspielen der obersten Spielklasse auf ein einheitliches Vorgehen im Fall von Ausschreitungen geeinigt.

Als Folge des Kaskadenmodells kam es nach Ausschreitungen schon zu Sperrungen von Fansektoren. Im Unterschied zur Forderung der Initiantinnen und Initianten werden solche Massnahmen aber nicht automatisch verhängt, was rechtlich problematisch wäre. Stattdessen ist das Kaskadenmodell als Empfehlung gegenüber

den lokalen Bewilligungsbehörden zu verstehen und soll sicherstellen, dass bei vergleichbaren Vorfällen auch vergleichbare präventive Massnahmen verhängt werden.

Stellungnahme zur Volksinitiative

Der Regierungsrat und die Mehrheit des Kantonsrates teilen die Auffassung der Initiantinnen und Initianten, dass die Problematik von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen von gesellschaftlicher und politischer Relevanz ist. Neue Massnahmen müssen aber wirksam sein und auf den bestehenden Regelungen aufbauen. Dies ist beim vorliegenden Initiativtext aus verschiedenen Gründen nicht der Fall:

- **Mangelnde Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit:** Die wesentlichste Neuerung bei einer Annahme der Initiative wäre die zwingende Identitätskontrolle beim Zutritt zum Stadion. Eine solche wäre aber nur von beschränkter Wirksamkeit, da sich der Grossteil der gewaltsamen Vorfälle nicht im Stadion abspielt, sondern bei der An- und Rückreise der Fans. Zudem ist eine kantonale geregelte Verpflichtung zu einer ID-Kontrolle – und somit eine schweizweit isolierte Umsetzung – nicht zielführend, da weder eine Speicherung noch ein Austausch der Daten möglich wäre. Die gesetzliche Vorschrift, bei jedem Spiel in Luzern die Identität sämtlicher Besucherinnen und Besucher zu kontrollieren (auch die überwiegen-

de Mehrzahl, die sich friedlich verhält), ist somit nicht verhältnismässig.

- **Bereits bestehende Regelungen:** Viele der Elemente, die im gültigen Teil verbleiben, sind bereits heute durch das Hooligan-Konkordat, die Rahmen- und Einzelbewilligungen oder das Kaskadenmodell geregelt. Eine gesetzliche Neuverankerung im kantonalen Polizeigesetz würde keinen Zusatznutzen bringen und schränkt die Flexibilität der Sicherheitsbehörden ein.
- **Mangelnde 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 auf diese bereits bestehenden Massnahmen abgestimmt sein.
- **Mangelnde Koordination auf nationaler Ebene:** Anliegen im Zusammenhang mit der Ticketkontrolle müssten im Rahmen der Einführung von personalisierten Tickets national koordiniert angegangen werden. Ein Alleingang des Kantons Luzern ist nicht zielführend. Entsprechende Vorstösse auf Bundesebene wurden aber vom National- und Ständerat abgelehnt.

Der Regierungsrat und die Mehrheit des Kantonsrates lehnen den vorliegenden Initiativtext deshalb ab und unterbreiten den Stimmberechtigten stattdessen einen Gegenentwurf.

Der Gegenentwurf

Um den vorliegenden Gegenentwurf zu erarbeiten, haben Vertreterinnen und Vertreter des Kantons, der Luzerner Polizei sowie der Stadt Luzern mögliche Massnahmen diskutiert und bewertet. Dabei wurden auch die gültigen Inhalte der Initiative berücksichtigt.

Die neuen Bestimmungen knüpfen am «Luzerner Weg» an und ergänzen diesen sinnvoll auf Gesetzesstufe. Insbesondere werden dabei die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer stärker in die Pflicht genommen. Gleichzeitig werden mit dem vorliegenden Entwurf keine Massnahmen eingeführt, die sinnvollerweise national abgestimmt werden müssten, so wie das bei den im Initiativtext vorgeschlagenen zwingenden Identitätskontrollen der Fall wäre.

Konkret beinhaltet der Gegenentwurf:

- **Klarere Regelung der Bewilligungspflicht im Gesetz,** insbesondere mit der Vorgabe, dass für Risikospiele eine Einzelbewilligung nötig ist. Die Bewilligungspflicht für Spiele der obersten Liga der Männer von Fussball und Eishockey ergibt sich im Grundsatz aus dem Hooligan-Konkordat.

Die Prüfung im Einzelfall bei Risikospielen ist sinnvoll. Sie ermöglicht es abzuwägen, wie hoch das Risiko von Hooligan-Aktivitäten ist und ob die Gefahr besteht, dass andere Zuschauerinnen und Zuschauer,

die öffentliche Hand, die Klubs oder Dritte geschädigt werden könnten. So können verhältnismässige Massnahmen getroffen werden.

- **Festlegung von Pflichten der Klubs als Voraussetzung für Bewilligungen**, insbesondere betreffend die Videoüberwachung im Stadion, bauliche Massnahmen, Prävention und Dialog sowie die An- und Rückreise der Gästefans.

Der Schwerpunkt dieser Pflichten liegt auf der Prävention. Sie soll durch bauliche Massnahmen und Vorkehrungen beim Stadion verstärkt werden. Die Pflichten gelten bewusst als Bewilligungsaufgaben und nicht als direkte gesetzliche Pflichten. Werden diese Auflagen nicht eingehalten, hat dies gemäss der Vereinbarung über den Kostenersatz für Polizeieinsätze bei Fussballspie-



Der Gegenentwurf sieht unter anderem die Möglichkeit zur Verfügung baulicher Massnahmen sowie die Pflicht zur Videoüberwachung beim Einlass ins Stadion vor. Im Bild das Stadion des FC Luzern. (Quelle: Kanton Luzern, Justiz- und Sicherheitsdepartement)

len in der Swissporarena vom 5. Dezember 2024 finanzielle Folgen.

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

Die mobile oder stationäre Videoüberwachung soll bei Risikospielen entlang der vorgesehenen Fanrouten eingesetzt werden. Dadurch kann die Polizei vor Ort schneller reagieren und Straftaten können besser geahndet werden.

Debatte im Kantonsrat

Im Kantonsrat befürworteten einzig die Fraktion der Mitte sowie vereinzelte Mitglieder der FDP- und der SVP-Fraktion die Annahme der Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt». Ein entsprechender Antrag wurde vom Rat mit 76 zu 33 Stimmen abgelehnt. Der Gegenentwurf wurde in der Schlussabstimmung mit 112 zu 0 Stimmen angenommen.

Für die Volksinitiative wurden im Wesentlichen die folgenden Argumente vorgebracht:

- Die Initiative setzt um, was breite Bevölkerungskreise seit Langem fordern: konkrete Massnahmen zur Eindämmung der Fangewalt und der Sachbeschädigungen rund um Fussballspiele.
- Identitätskontrollen entsprechen einem Bedürfnis und werden beispielsweise bei Spielen des Eishockeyclubs EV Zug erfolgreich angewendet.
- Identitätskontrollen haben eine vorbeugende Wirkung gegen Gewalt rund um Fussballspiele.
- Mit der Umsetzung der Initiative nimmt der Kanton Luzern eine Vorreiterrolle ein. Eine Luzerner Sonderlösung könnte Vorbildwirkung auf andere Kantone haben.

Gegen die Volksinitiative nannten die Gegnerinnen und Gegner insbesondere die folgenden Gründe:

- Der verbleibende gültige Teil der Initia-

- tive bringt keinen Mehrwert gegenüber bestehenden Instrumenten. Die Massnahmen tönen zwar gut, helfen aber nicht, die Fangewalt wirksam einzudämmen.
- Identitätskontrollen ohne Datenabgleich bringen nichts. Man weiss nicht, wer sich wo im Stadion aufhält. Die meisten Vorfälle passieren ohnehin ausserhalb des Stadions. Identitätskontrollen verursachen lediglich Mehraufwand und führen zu Verzögerungen beim Einlass.
 - Ausweiskontrollen auf Fantransporten können praktisch nicht sinnvoll umgesetzt werden, und die Fans würden auf andere Anreisemöglichkeiten ausweichen.
 - Ein kantonaler Alleingang, wie ihn die Initiative vorschlägt, bringt wenig.
 - Automatische Sanktionen sind zu starr und schränken die Flexibilität der Behörden ein. Die Massnahmen betreffen alle Fans, anstatt gezielt die Täterschaft zu verfolgen. Sie verhindern Ausschreitun-



*Publikumsbereich des Fussballstadions auf der Luzerner Allmend.
(Quelle: Fussballclub Luzern)*

gen nicht und könnten sogar zu mehr Eskalation führen.

Für den Gegenentwurf zur Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» wurden die folgenden Hauptgründe angeführt. Der Gegenentwurf

- nimmt die Anliegen der Initiative auf.
- knüpft an den bestehenden Massnahmen an, führt aber verbindlichere Regeln ein als bisher.
- stärkt den «Luzerner Weg», bestehend aus Dialog und Prävention, Verantwortung des Klubs sowie polizeilichen Massnahmen, und führt ihn weiter.
- setzt das Kaskadenmodell konsequent und verbindlich um und ermöglicht flexible und rasche präventive Massnahmen nach Vorfällen.
- beinhaltet Massnahmen, die schweizweit mit anderen Kantonen und mit dem Hooligan-Konkordat abgestimmt sind.
- nimmt die Klubs stärker in die Verantwortung, insbesondere durch Konzepte für die An- und Rückreise sowie durch verbindliche Sicherheitsmassnahmen in den Stadien.
- gibt der Polizei klarere Kompetenzen und mehr Handlungssicherheit.

Trotz Einstimmigkeit gab es kritische Anmerkungen zum Gegenentwurf. Insbesondere von der SP- und der Grünen-Fraktion wurde zur Videoüberwachung von Fanmärschen und im Stadion angemerkt, dass diese einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte sowie die Privatsphäre darstelle und deshalb gezielt und verhältnismässig eingesetzt werden solle. Deshalb brauche es klare Regeln.

Standpunkt des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee schreibt zur Begründung seiner Initiative:

Das Wichtigste in Kürze

Die Initiative «Gegen Fan-Gewalt» der Mitte fordert konkrete Massnahmen gegen Ausschreitungen bei grossen Sportanlässen. Gewalt hat rund um Sportanlässe keinen Platz. Die Mitte will, dass die Klubs und Veranstalter ihre Verantwortung verbindlich über-

nehmen und Täterinnen und Täter gezielt aus der Anonymität gezogen werden können, damit künftig wieder der Sport im Zentrum steht. Darum fordert die Mitte konkrete, wirksame Instrumente: ID-Kontrolle, verbindliche An- und Rückreisekonzepte und ein Auflagenautomatismus, um Gewalt bei Sportanlässen zu verhindern.

ID-Pflicht für Besuchende

Mit der von der Initiative geforderten ID-Pflicht wird es für Sicherheitskräfte deut-



*Blick von den Rängen auf das Spielfeld des Fussballstadions in Luzern.
(Quelle: Fussballclub Luzern)*

lich einfacher, Personen mit bestehenden Stadionverboten zu erkennen und konsequent von einer Veranstaltung auszuschliessen. Bekannte Gewalttäter und Hooligans können dadurch frühzeitig identifiziert und aus dem Verkehr gezogen werden, bevor es überhaupt zu Zwischenfällen kommt. Diese Massnahme bewährt sich im In- und Ausland seit Jahren.

Die ID-Pflicht wirkt präventiv und abschreckend: Wer weiss, dass die Identität überprüft wird, hält sich eher an Regeln und verzichtet auf Gewalt, Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen. Kommt es dennoch zu Vorfällen, können Täter gezielt aus der Anonymität geholt und individuell zur Rechenschaft gezogen werden – statt ganze Fangruppen pauschal zu bestrafen.

Verbindliches An- und Rückreisekonzept
Zwischenfälle passieren nicht nur im Stadion, sondern insbesondere auch auf dem Weg an die Sportveranstaltungen sowie bei der Rückreise. Gerade an Bahnhöfen, in Zügen oder im öffentlichen Raum kommt es oftmals zu Spannungen und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Fangruppen. Ein verbindliches An- und Rückreisekonzept, bei welchem auch der Gästeklub mitwirken muss, nimmt deshalb Veranstalter und Klubs stärker in die Verantwortung und sorgt für klare Abläufe und Zuständigkeiten. Anreisewege, Treffpunkte und Rückreisen müssen koordiniert und abgesichert werden. Dadurch können rivalisierende Fangruppen

besser getrennt und unkontrollierte Begegnungen reduziert werden. Gleichzeitig erhalten Behörden, Verkehrsbetriebe, Sicherheitsdienste und Einsatzkräfte eine verlässliche Planungsgrundlage.

Ein geprüftes und verbindliches Konzept verhindert das bekannte Katz-und-Maus-Spiel, ermöglicht eine schnellere Intervention bei kritischen Situationen und trägt dazu bei, unbeteiligte Personen wie Familien, Pendler oder Passanten besser zu schützen. Auch Sachbeschädigungen im öV, in Bahnhöfen oder Innenstädten können dadurch reduziert werden.

Auflagenautomatismus

Der von der Initiative geforderte Auflagenautomatismus bei Gewaltausschreitungen verfolgt den Ansatz, dass Massnahmen nicht sofort maximal, sondern stufenweise verschärft werden. Dadurch entstehen klare und für alle Beteiligten nachvollziehbare Konsequenzen. Klubs, Behörden und Fangruppen wissen im Voraus, welche Sanktionen bei Vorfällen zu erwarten sind. Dies hat eine präventive Wirkung und die Aussicht auf strengere Massnahmen schreckt Täter klar ab.

Gegenentwurf ist ein erster Schritt – aber nicht konsequent genug

Der präsentierte Gegenentwurf nimmt wichtige Anliegen der Initiative auf und verschärft das heutige Gesetz. Dies zeigt klar auf, dass der Handlungsbedarf gegeben ist. Allerdings wird mit dem Gegenentwurf auf

eine ID-Pflicht, verbindliche Massnahmen für Klubs und klare Konsequenzen bei wiederholten Ausschreitungen verzichtet. Hier geht die Initiative weiter. Nur durch die Annahme der Initiative bekommt der Kanton klare Handlungsfelder, um gezielt mit den oben erwähnten Massnahmen gegen Hooligans vorzugehen.

Das Initiativkomitee empfiehlt Ihnen, neben der Initiative auch dem Gegenentwurf zuzustimmen. Dieser sieht den Handlungsbedarf und das Gesetz wird verschärft. Bei der Stichfrage ist der Initiative klar der Vorzug zu geben.



*Eingangsbereich zum Stadion des FC Luzern.
(Quelle: Kanton Luzern, Justiz- und Sicherheitsdepartement)*

Empfehlung des Regierungsrates

Wir empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmberechtigte, die Initiative «Gegen Fan-Gewalt» abzulehnen und dem Gegenentwurf in Form einer Änderung des Polizeigesetzes zuzustimmen. Die neuen Bestimmungen knüpfen am «Luzerner Weg» an und ergänzen diesen sinnvoll auf Gesetzesstufe. Insbesondere werden dabei die Bewilligungsnehmerinnen und -nehmer stärker in die Pflicht genommen. Gleichzeitig werden mit dem vorliegenden Entwurf keine Massnahmen eingeführt, die national abgestimmt werden müssten.

Luzern, 16. Juni 2026

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

Initiativtext und Gegenentwurf

1. Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt»

Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern verlangen die Initiantinnen und Initianten in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Polizeigesetzes.

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998¹ (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 von der Bewilligungsnehmerin kann die Dokumentation der Identitätskontrollen mittels Videoüberwachung verlangt werden. Zusätzlich kann vom Bewilligungsnehmer oder von 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 ihr Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf. Bei Spielen gegen Gegner, bei welchen es in der Vergangenheit zu Sachbeschädigungen oder Ausschreitungen gekommen ist, darf 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 der Verordnung.

2. Gegenentwurf zur Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt»

Der Kantonsrat hat am 11. Mai 2026 den folgenden Gegenentwurf zur Volksinitiative «Gegen Fan-Gewalt» in der Form einer Änderung des Polizeigesetzes beschlossen:

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG)

Änderung vom 11. Mai 2026

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 350
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. Dezember 2025¹,
beschliesst:

I.

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998² (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 2012³ für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer wie folgt zu erteilen:

¹ B 74-2025

² SRL Nr. [350](#)

³ SRL Nr. [353](#)

- 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 in der Regel 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.
- 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 Sportveranstaltungen⁴ bleiben vorbehalten.

§ 31c (neu)

Videoüberwachung 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 Videoüberwachung vom 20. Juni 2011⁵ zur Anwendung.

⁴ SRL Nr. [353](#)

⁵ SRL Nr. [39](#)