

Volksabstimmung vom **17. Mai 2009**

- **A.** Beitritt des Kantons Luzern zum  
**Konkordat über Massnahmen  
gegen Gewalt anlässlich von  
Sportveranstaltungen**



- **B.** Volksinitiative  
**«Bussengelder für Steuerrabatt!»**



## A. Beitritt des Kantons Luzern zum **Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt** anlässlich von Sportveranstaltungen



Im Hinblick auf die Euro 08 und die 2009 in der Schweiz stattfindende Eishockey-WM wurden zur Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen verschiedene Präventivmassnahmen in das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit aufgenommen. Der Sachbereich innere Sicherheit gehört grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone. Deshalb haben die eidgenössischen Räte drei der fünf Massnahmen bis Ende 2009 befristet. Die Kantone wollen diese Massnahmen nahtlos weiterführen und haben dafür mit dem «Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen» die Rechtsgrundlage geschaffen. Der Kantonsrat hat dem Beitritt des Kantons Luzern zu diesem Konkordat am 8. September 2008 mit 94 Ja gegen 8 Nein zugestimmt. Dagegen ergriff ein Komitee «Nein zu Polizeiwilkkür» das Referendum.

Für eilige Leserinnen und Leser .....	4
Abstimmungsfrage .....	5
Bericht des Regierungsrates .....	6
Beschlüsse des Kantonsrates .....	10
Der Standpunkt des Referendumskomitees .....	10
Empfehlung des Regierungsrates .....	11
Abstimmungsvorlage .....	12

## B. Volksinitiative «**Bussengelder für Steuerrabatt!**»



Die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt» verlangt, dass das Total der Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr jährlich allen steuerpflichtigen natürlichen Personen in Form eines Steuerrabatts vergütet wird. Damit solle dem Kanton der Anreiz zur Bussenerhebung für geringfügige Delikte mittels Radarfallen genommen werden. Im Kantonsrat stellte sich die SVP hinter die Initiative, während CVP, FDP, SP und Grüne sie ablehnten. Die Ratsmehrheit betrachtete diese als einen aufwendigen Leerlauf, da die Polizei ihren Auftrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit trotzdem erfüllen müsste. Die entsprechenden Kosten würden weiterhin anfallen und müssten aus andern Kantonsgeldern finanziert werden, sodass am Ende nur die Verkehrssünder profitieren würden.

Für eilige Leserinnen und Leser .....	16
Abstimmungsfrage .....	17
Bericht des Regierungsrates .....	18
Beschlüsse des Kantonsrates .....	21
Der Standpunkt des Initiativkomitees .....	22
Empfehlung des Regierungsrates .....	22
Abstimmungsvorlage .....	23

→ **A.** Beitritt des Kantons Luzern zum  
**Konkordat über Massnahmen  
gegen Gewalt anlässlich von  
Sportveranstaltungen**



## Für eilige **Leserinnen und Leser**

Die Gewaltbereitschaft von Fan-Gruppen und die Gewaltausübung an Sportanlässen haben in den letzten Jahren in der Schweiz immer mehr zugenommen. Nach Fussball- und Eishockeyspielen berichten die Medien schon fast regelmässig über Ausschreitungen. Rädelführer und Täter bleiben dabei oft anonym, weil sie sich vielfach ausserhalb ihres Wohnortkantons an Ausschreitungen beteiligen. Auch deshalb haben sich in der Praxis das Strafrecht und die kantonalen Polizeierlasse zur Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen als ungenügend erwiesen. Im Hinblick auf die Euro 08 und die 2009 in der Schweiz stattfindende Eishockey-Weltmeisterschaft wurde deshalb das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) auf den 1. Januar 2007 mit neuen Präventivmassnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen ergänzt: die Registrierung in einem nationalen Informationssystem (Hooligan-Datenbank), die Anordnung einer Ausreisebeschränkung, die Anordnung eines Rayonverbots, die Anordnung einer Meldeauflage sowie der Polizeigewahrsam von maximal 24 Stunden.

Die innere Sicherheit gehört grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Deshalb haben die eidgenössischen Räte die letzten drei der genannten fünf Massnahmen bis Ende 2009 befristet (die beiden anderen Massnahmen liegen in der Kompetenz des Bundes). Die Kantone wollen diese Massnahmen nahtlos weiterführen, weil ohne diese Möglichkeiten eine wirksame Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen nicht möglich ist. Um eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung zu gewährleisten, liess die Konferenz der kantonalen Polizeidirektorinnen und -direktoren ein Konkordat ausarbeiten. Dieses übernimmt die (befristeten) Bestim-

mungen des BWIS unverändert und ergänzt sie dort, wo dies sinnvoll erscheint (Ausweitung des Geltungsbereichs auf die Umgebung von Sportstätten sowie den An- und Rückreiseweg; Möglichkeit, Sportveranstaltern ein Stadionverbot für bestimmte Personen zu empfehlen). Das Konkordat hat den Stellenwert eines Gesetzes und ist direkt anwendbar.

Der Kantonsrat hat dem Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen am 8. September 2008 mit 94 Ja gegen 8 Nein zugestimmt. In der Debatte wurde der Beitritt des Kantons zu diesem Konkordat von allen Fraktionen mit Ausnahme der Grünen befürwortet. Die Grünen führten an, bei einzelnen Bestimmungen dieses Konkordats sei umstritten, ob sie verfassungsmässig seien. Es sei deshalb stossend, dass der Kantonsrat nur Ja oder Nein zum Konkordat sagen und am Erlass selbst nichts ändern könne, wie in einem normalen Gesetzgebungsprozess.

In der Folge reichte ein Komitee «Nein zu Polizeiwillkür», das von einer Vereinigung mit dem Namen «United Supporters» getragen wird, das Referendum gegen den Beitritt des Kantons Luzern zu dem Konkordat ein (vgl. dessen Stellungnahme auf S. 10). Deshalb kommt es am 17. Mai 2009 zur Volksabstimmung über die Vorlage.

## Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen  
Sehr geehrte Mitbürger

Der Kantonsrat hat am 8. September 2008 mit Dekret dem Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zugestimmt. Das Dekret wurde im Luzerner Kantonsblatt Nr. 37 vom 13. September 2008 veröffentlicht. Es unterlag gemäss § 24 Unterabsatz c der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist lief am 12. November 2008 ab. Ein Komitee reichte gegen das Dekret fristgerecht mit 3112 gültigen Unterschriften das Referendum ein.

Nach § 25 der Kantonsverfassung kommt das Volksreferendum zustande, wenn mindestens 3000 Stimmberechtigte innert 60 Tagen seit Veröffentlichung der Vorlage beim Regierungsrat unterschriftlich die Volksabstimmung verlangen. Das Referendum gegen das Dekret über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ist somit zustande gekommen. Sie können deshalb am 17. Mai 2009 über den vom Kantonsrat beschlossenen Beitritt zu dieser Vereinbarung abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

**Wollen Sie dem vom Kantonsrat am 8. September 2008 beschlossenen Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zustimmen?**

Wenn Sie die Vorlage annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut des Beitrittsdekrets und der Vereinbarung (S. 12).



# Bericht des Regierungsrates

## Gewalt an Sportanlässen

Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen gehört leider heute zum Alltag. Die Gewaltbereitschaft einzelner Fan-Gruppen und die Gewaltausübung in und um Sportstätten haben in den letzten Jahren immer mehr zugenommen. Fast regelmässig berichten die Medien über Ausschreitungen am Rande von Sportanlässen. Täter und Rädelführer bleiben vielfach anonym, weil sie sich ausserhalb ihres Wohnkantons an gewaltsamen Auseinandersetzungen beteiligen. Kantonale Polizeierlasse und das geltende Strafrecht haben sich in der Praxis als ungenügend erwiesen, Gewalt an Sportveranstaltungen wirksam zu bekämpfen.

## Fünf Präventivmassnahmen

Im Hinblick auf die Fussball-Europameisterschaft, die 2008 in der Schweiz und in Österreich durchgeführt wurde, und die Eishockey-Weltmeisterschaft, die im April und Mai 2009 in der Schweiz stattfindet, wurde deshalb das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) auf den 1. Januar 2007 mit fünf neuen Präventivmassnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen ergänzt:

- Registrierung in einem nationalen Informationssystem (Hooligan-Datenbank),
- Anordnung einer Ausreisebeschränkung,
- Anordnung eines Rayonverbots,
- Anordnung einer Meldeauflage,
- Polizeigewahrsam von maximal 24 Stunden.

Mit diesen Massnahmen soll verhindert werden, dass Personen, welche in der Vergangenheit an Sportveranstaltungen als gewalttätig aufgefallen sind, in diesem Umfeld weiterhin Gewalthandlungen begehen.

Die Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung an Sportanlässen gehören zum Sachbereich der inneren Sicherheit, für den grundsätzlich die Kantone zuständig sind. Der Bund verfügt hier nur über wenige Kompetenzen. Bei den beiden ersten Massnahmen liegt die verfassungsmässige Kompetenz beim Bund. Das war in den eidgenössischen Räten unbestritten. Die Registrierung in einem Informationssystem und die Ausreisebeschränkung konnten deshalb im Bundesgesetz definitiv geregelt werden. Umstritten war hingegen die Frage, ob der Bund die Kompetenz habe, auch Rayonverbote, Meldeauflagen und den Polizeigewahrsam zu regeln. Diese drei Massnahmen nahmen die eidgenössischen Räte deshalb lediglich befristet bis Ende 2009 ins Bundesrecht auf.

## Das Konkordat der Kantone

An Sportveranstaltungen werden wohl auch nach 2009 gewalttätige Ausschreitungen vorkommen. Damit die bisher im Bundesgesetz (BWIS) geregelten Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams nahtlos weitergeführt werden können, muss dafür ab 1. Januar 2010 eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dies könnte grundsätzlich mit einer Anpassung der Bundesverfassung erreicht werden. Dadurch würde aber ein Teil der kantonalen Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit auf den Bund übergehen. Die Kantone wollen dies nicht und haben sich deshalb dafür entschieden, selber eine Neuregelung zu schaffen. Damit die Sache in allen Kantonen gleich geregelt wird, wurde im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeidirektorinnen und -direktoren ein Konkordat ausgearbeitet.

Das Konzept des Konkordats besteht darin, die heute im Bundesrecht enthaltenen, befristeten Bestimmungen möglichst unverändert zu übernehmen. Nur dort, wo dies unbedingt nötig erscheint, wurden neue Regelungen erlassen (so wurde beispielsweise der Geltungsbereich auch auf die Umgebung von Sportstätten sowie auf den An- und Rückreiseweg ausgedehnt). Wie beim Bundesgesetz soll grundsätzlich immer zuerst die mildeste Massnahme ergriffen werden. Erst wenn sich diese als wirkungslos erwiesen hat, soll eine strengere Massnahme angeordnet werden.

Das Konkordat hat den Stellenwert eines Gesetzes und enthält auch die Ausführungsbestimmungen. Es kann also direkt angewendet werden und erfordert keine Anpassung kantonaler Gesetze. Das Konkordat soll auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten. In den Kantonen Appenzell Inner- und St. Gallen wurde der Konkordatsbeitritt am 16. Juni 2008 bzw. am 29. Juli 2008 bereits rechtsgültig. Damit ist das Konkordat formell zustande gekommen. Das Ziel ist jedoch, dass im Sinne einer gesamtschweizerisch einheitlichen Regelung möglichst alle Kantone dem Konkordat beitreten.

## Die einzelnen Massnahmen

### Rayonverbot

Die mildeste Massnahme ist das Rayonverbot, welches auf Personen ab zwölf Jahren angewandt werden kann. Das Rayonverbot verbietet den Aufenthalt im öffentlichen Bereich eines örtlich genau umschriebenen Gebiets (Rayon). Weil die Massnahme verhältnismässig sein muss und die Bewegungsfreiheit nicht zu sehr eingeschränkt werden darf, sollen zum Beispiel öffentliche Spitäler oder

Schwimmbäder nicht Teil des Rayons sein. Auch ist bei der Anordnung eines Rayonverbots im Einzelfall zu berücksichtigen, dass der Rayon beispielsweise für den direkten Weg zum Wohn- oder Arbeitsort betreten werden darf beziehungsweise der öffentliche Verkehr benützt werden kann. Zudem gelten die Rayonverbote ja nur dann, wenn an den bezeichneten Orten auch Sportveranstaltungen stattfinden. Ein Besuch von Musik- oder Messeanlässen in multifunktionalen Stadien steht damit der mit einem Rayonverbot belegten Person weiterhin offen.

Zeitlich gilt das Verbot für die von den Behörden festgelegte Dauer (z.B. zwei Stunden vor Beginn bis zwei Stunden nach Ende eines Meisterschaftsspiels, eines Cup-Spiels oder eines Freundschaftsspiels der 1. Mannschaft). Erfahrungsgemäss ist es häufig so, dass Ausschreitungen im Vorfeld und im Anschluss an Spiele stattfinden. Deshalb ist es wichtig, dass das Rayonverbot nicht nur für die Zeit während der Sportveranstaltung ausgesprochen wird, sondern auch für eine beschränkte Zeit vor und nach der Veranstaltung. Die Befristung eines Rayonverbotes richtet sich nach der Schwere des Gewaltakts und nach den konkreten Umständen. Ein Rayonverbot kann maximal für ein Jahr ausgesprochen werden.

### Meldeauflage

Eine Meldeauflage kann angeordnet werden, wenn eine mildere Massnahme (Rayonverbot oder Ausreisebeschränkung gemäss BWIS) missachtet wurde. Sie kann aber auch als Erstmassnahme angeordnet werden. Dies ist besonders dann der Fall, wenn aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen (z.B. Kauf eines Eintrittsbilletts für die Sportveranstaltung) angenommen werden muss, dass sich die betreffende Person nicht an ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung halten wird.

Die von einer Meldeauflage betroffene Person muss mindestens zwölf Jahre alt sein. Sie muss sich am Tag, an dem die Sportveranstaltung stattfindet, zu bestimmten Zeitpunkten bei einer bestimmten Polizeistelle am Wohnort (allenfalls auch in der Nähe des Arbeitsplatzes oder an einem anderen Ort) melden. Die Meldezeitpunkte sollen so gewählt werden, dass sich die betroffene Person nicht an allfälligen Ausschreitungen vor oder nach der Sportveranstaltung beteiligen kann.

### Polizeigewahrsam

Die schärfste Massnahme, der präventive Polizeigewahrsam, ist nur dann zulässig, wenn er die einzige Möglichkeit ist, Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu verhindern. Er darf nur auf Personen ab 15 Jahren angewandt werden.



### Empfehlung eines Stadionverbots

Die praktischen Erfahrungen aus den letzten Jahren zeigen, dass sich Personen innerhalb der Stadien oft unauffällig verhalten, jedoch ausserhalb davon und in den Innenstädten der Austragungsorte Gewalttätigkeiten verüben. Damit die Stadionbetreiber auch für diese Personen ein Stadionverbot verhängen können, wird im Konkordat die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass die zuständigen Behörden den Stadionbetreibern ein Stadionverbot empfehlen und ihnen die entsprechenden Personendaten übermitteln können. Diese Massnahme soll gegen Gewalt an Sportveranstaltungen nachhaltig präventiv wirken.

### Gemeinsame Voraussetzungen für die Anordnung von Massnahmen

Für die Massnahmen wird vorausgesetzt, dass die betroffene Person in der Vergangenheit an Sportveranstaltungen gewalttätig geworden ist oder dass konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sich die Person anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird. Im Konkordat wird definiert, welches Verhalten als gewalttätig gilt. Darunter fallen beispielsweise Körperverletzung und Sachbeschädigung oder das Anstiften dazu. Als gewalttätiges Verhalten gilt aber auch die Gefährdung der öffentlichen



Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen (Feuerwerkskörper, Rauchpetarden). Werden pyrotechnische Gegenstände in Stadien oder Hallen abgebrannt, kann dies schwerwiegende Folgen haben. Die Zuschauer sitzen dicht gedrängt und haben kaum die Möglichkeit, den zum Teil mehrere tausend Grad Celsius heissen Objekten auszuweichen.

Das gewalttätige Verhalten kann auf verschiedene Arten nachgewiesen werden. Nebst Gerichtsurteilen und polizeilichen Anzeigen genügen auch glaubwürdige, schriftlich festgehaltene Aussagen und Bildmaterial, Stadionverbote sowie Meldungen ausländischer Behörden.

Im Gegensatz zur bisherigen Bundesregelung umfasst das Konkordat nicht nur gewalttätige Handlungen in Stadien oder Hallen, sondern auch solche an anderen Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg. Die praktischen Erfahrungen haben gezeigt, dass nicht erst beim Betreten der Sportstätten gegen das Mitführen oder Verwenden von gefährlichen Gegenständen eingeschritten werden muss, sondern schon in einem früheren Zeitpunkt.

## **Rechtsmittel gegen die Massnahmen**

Im Kanton Luzern verfügt die Kantonspolizei die Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz. Diese Zuständigkeit soll auch nach dem Konkordatsbeitritt beibehalten werden. Weil es sich bei den Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen um verwaltungsrechtliche und nicht um strafrechtliche Massnahmen handelt, kann ihre Anordnung mit Verwaltungsbeschwerde beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angefochten werden. Der Entscheid des Departementes ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern anfechtbar.

## **Sind die Massnahmen verfassungsmässig?**

Die im Konkordat enthaltenen Massnahmen berühren das durch Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung geschützte Recht jedes Menschen auf persönliche Freiheit, worunter auch die Bewegungsfreiheit fällt. Danach soll sich jedermann nach seinem Willen frei bewegen können. Die Freiheit des Einzelnen hört aber dort auf, wo die Freiheit der anderen eingeschränkt wird. Wenn dieser gesellschaftliche Grundsatz nicht beachtet wird, muss es dem Staat möglich sein, einzugreifen.

Nach Artikel 36 der Bundesverfassung können Grundrechte unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Es braucht dafür eine gesetzliche Grundlage. Weiter müssen die Einschränkungen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Schliesslich darf der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet werden. Mit dem Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wird die gesetzliche Grundlage für die Massnahmen geschaffen. Das öffentliche Interesse liegt in der Verhinderung von Gewalttaten und dem gleichzeitigen Schutz der friedliebenden Zuschauer und Fans. Indem die Massnahmen räumlich und zeitlich begrenzt sind, wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt.

Bereits vor der Einführung der Massnahmen im BWIS wurde abgeklärt, ob der präventive Polizeigewahrsam den Anforderungen der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) entspricht. Indem im Konkordat vorausgesetzt wird, dass konkrete Hinweise auf eine zu erwartende Straftat vorliegen, und indem die Massnahme zeitlich beschränkt wird, werden die Voraussetzungen der Bundesverfassung und der EMRK erfüllt. Die im Konkordat festgelegten Modalitäten für den Nachweis des gewalttätigen Handelns verletzen die in der Bundesverfassung und in der EMRK garantierte Unschuldsvermutung nicht. Diese Unschuldsvermutung gilt nur für Strafverfahren und nur dort ist ein förmlicher strafprozessualer Beweis für die Schuld notwendig. Bei den Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen handelt es sich aber nicht um strafrechtliche Sanktionen. Sie dienen nicht der Bestrafung einer Person für ein begangenes Verhalten. Die genannten Massnahmen sind verwaltungsrechtliche Instrumente, mit denen verhindert werden soll, dass eine Person im Umfeld von Sportveranstaltungen erneut gewalttätig wird.

Wenn heute Personen vor einem Sportstadion randalieren und dafür strafrechtlich verurteilt werden, geben die zuständigen Behörden die Namen dieser Personen den Stadionbetreibern nicht bekannt. Das Konkordat schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Behörden die Daten an die Stadionbetreiber übermitteln dürfen. Damit erhalten die Stadionbetreiber die Möglichkeit, solche Personen mit einem Stadionverbot zu belegen.

## **Kosten der Massnahmen**

Weil mit dem Konkordat die bereits im Bundesgesetz enthaltenen Massnahmen weitergeführt werden sollen, löst der Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat voraussicht-



lich keine Mehrkosten aus. Vielmehr ist zu hoffen, dass durch die Möglichkeit, gewaltbereite Personen präventiv von Sportveranstaltungen fernhalten zu können, die Kosten für Polizeieinsätze im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen längerfristig sinken werden.

## **Beschlüsse des Kantonsrates**

Der Kantonsrat hat das Dekret über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in seiner Session vom 8. September 2008 behandelt. Der Rat sah es als erwiesen an, dass angesichts der zunehmenden Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen Handlungsbedarf bestehe. Ohne dass die Polizeihochheit der Kantone tangiert werde, schaffe das Konkordat eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung, was durch eine individuelle Anpassung der kantonalen Polizeierlasse nicht erreicht würde. Das Konkordat übernehme dabei die bereits im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (befristet) eingeführten Massnahmen, die sich bewährt hätten, und ergänze sie dort, wo dies nötig sei.

In der Debatte stimmten alle Fraktionen mit Ausnahme der Grünen dem Konkordat zu. Für die Grünen waren Rayonverbot, Meldeaufgaben und Polizeigewahrsam Massnahmen, deren Verfassungsmässigkeit umstritten sei. Für den Nachweis des gewalttätigen Verhaltens einer Person brauche es zudem gemäss Konkordat keinen gerichtlichen

Beweis, was rechtsstaatlich fragwürdig sei. Aus Datenschutzgründen sei die Weitergabe von Personendaten an Stadionbetreiber zwecks Empfehlung für ein Stadionverbot nicht tolerierbar, wurde von den Grünen weiter argumentiert. Die Fraktion der Grünen hätte eine Bundeslösung (neuer Verfassungsartikel) oder dann eine Anpassung des kantonalen Polizeigesetzes dem vorliegenden Konkordat vorgezogen.

In der Schlussabstimmung stimmte der Kantonsrat dem Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit 94 gegen 8 Stimmen zu.

## **Der Standpunkt des Referendumskomitees**

Das Referendumskomitee «Nein zu Polizeiwilkkür» schreibt zur Begründung seines Referendums gegen den Beitritt zum Konkordat:

### ***Ineffizient – ungerecht – teuer***

*Das gegen Gewalttäter gezielt und wirkungsvoll vorgegangen wird, liegt im Interesse von uns allen. Gerade deswegen ist ein Beitritt zum «Hooligan-Konkordat» entschieden abzulehnen. Der Name verspricht viel und hält wenig. Die vorgesehenen Massnahmen sind nicht nur rechtsstaatlich höchst bedenklich, sondern haben sich in der Praxis bereits mehrfach als äusserst fehleranfällig erwiesen.*

*Das Konkordat ist ineffizient!*

Ein Blick in die Praxis zeigt überdeutlich, dass die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen nicht geeignet sind, gegen Gewalttäter im Sport gezielt vorzugehen. So mussten in den letzten beiden «Testjahren» eine erschreckend hohe Anzahl Rayonverbote nach langen und teuren Verfahren wieder zurückgenommen werden, weil sie fälschlicherweise verhängt wurden. Echte Gewalttäter blieben jedoch weiterhin unbehelligt.

*Das Konkordat ist ungerecht!*

10 von 13 Artikeln (Schlussbestimmungen exklusive) oder 77 Prozent der Vorlage sind im Lichte unserer Bundesverfassung hochgradig problematisch. Das Konkordat verletzt elementare rechtsstaatliche Prinzipien, indem es die Unschuldsvermutung systematisch aushebelt. Die im neuen Gesetz vorgesehenen Sanktionen können ausgesprochen werden, ohne dass ein richterlicher Nachweis der Schuld nötig ist. Unter anderem reichen bereits Aussagen von Mitgliedern privater Sicherheitsdienste, Hobby-Funktionären und freiwilligen Helfern aus.

Genauso fragwürdig ist, dass Sportfans das rechtliche Gehör und das Recht auf eine wirksame Beschwerde faktisch verwehrt werden. Da sämtliche Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben, schränken Rayonverbote auch unschuldig Betroffene so lange ein, bis ein Gericht den Fehler feststellt. Dieses Verfahren dauert meist länger als das Rayonverbot (1 Jahr!) selber. Da ein unschuldig Bestrafter kein Anrecht auf eine Entschädigung hat, hält die Polizei nichts davon ab, Rayonverbote willkürlich und grossflächig zu erteilen, statt mit gezielter Polizeiarbeit an der Front wahre Gewalttäter zu eruieren. Das Konkordat erweist sich damit sogar als gefährlich kontraproduktiv!

*Das Konkordat ist teuer!*

Ein zentrales Element des Konkordats ist die flächen-deckende Fan-Fichierung. Statt gewalttätige Fans konsequent mit bestehenden strafrechtlichen Mitteln zur Verantwortung zu ziehen, werden technische Polizeispielzeuge eingeführt, deren Wirksamkeit höchst fraglich ist. Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen: Ineffiziente Datenbanken, aus Steuergeldern finanziert, sind keine tauglichen Mittel, um Gewalt zu verhindern. Das kann nur Polizeipräsenz vor Ort.

Aufhebung der Unschuldsvermutung, kein Beschwerderecht, Verstösse gegen Bundes- und Menschenrecht, erschreckend hohe Fehlerquoten in der Praxis und damit

unnötige Kosten für die Staatskasse. Deshalb: Nein zum Konkordatsbeitritt!

Weitere Informationen erhalten Sie auf [www.nein-zu-polizeiwillkuer.ch](http://www.nein-zu-polizeiwillkuer.ch) oder über unsere Info-Hotline unter 079 262 32 39 (Standard-Tarif).

## **Empfehlung des Regierungsrates**

Die unliebsamen Nebenerscheinungen des Sports, wie die zunehmende Gewaltbereitschaft von Fan-Gruppen und die schon fast regelmässige Gewaltausübung an Sportveranstaltungen, sind ein gesellschaftliches Problem. Das Problem lässt sich nicht mit einer Rechtsgrundlage für ein paar präventive Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen aus der Welt schaffen. Dessen sind wir uns bewusst. Es braucht dazu auch erzieherische Massnahmen, Präventionsarbeit in Sportvereinen, Betreuung von Fan-Gruppen und weitere Anstrengungen. Die im Konkordat der Kantone über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen festgeschriebenen Instrumente sollen aber mit ihrer präventiven Wirkung dazu beitragen, dieses Problem in den Griff zu bekommen. Die Anwendung dieser Massnahmen führt zu mehr Sicherheit in und um die Sportstätten. Sicherheit ist ein Grundbedürfnis einer weit überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit diesen Präventivmassnahmen ein wesentlicher Beitrag zur Bekämpfung der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen geleistet werden kann.

Das Konkordat der Kantone über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen belässt die Polizeihöhe bei den Kantonen. Trotzdem wird damit eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung erreicht, was in dieser Sache sehr wichtig ist. Wir sind im Übrigen überzeugt, dass die Massnahmen verfassungsmässig, menschenrechtskonform und verhältnismässig sind. In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (94 gegen 8 Stimmen) empfehlen wir Ihnen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, dem Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zuzustimmen.

Luzern, 17. März 2009

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Max Pfister  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

# Abstimmungsvorlage

Nr. 353. Beitritt

## **Dekret über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sport- veranstaltungen**

vom 8. September 2008

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,  
gestützt auf § 48 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates  
vom 29. Februar 2008,*

*beschliesst:*

1. Der Kanton Luzern tritt dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 bei.
2. Das Dekret ist mit dem Konkordatstext zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 8. September 2008

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident: Sepp Furrer  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Nr. 353

## **Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen**

vom 15. November 2007

*Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren verabschiedet folgenden Konkordatstext:*

### **1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 1 Zweck**

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.

#### **Art. 2 Definition gewalttätigen Verhaltens**

<sup>1</sup> Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:

- a. strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB);
- b. Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;
- c. Nötigung nach Artikel 181 StGB;
- d. Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;
- e. Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;
- f. öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Artikel 259 StGB;
- g. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
- h. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB.

<sup>2</sup> Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg.

### **Art. 3** *Nachweis gewalttätigen Verhaltens*

<sup>1</sup> Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Artikel 2 gelten:

- a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;
- b. glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;
- c. Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine;
- d. Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

<sup>2</sup> Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.

## **2. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen**

### **Art. 4** *Rayonverbot*

<sup>1</sup> Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons.

<sup>2</sup> Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden.

<sup>3</sup> Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang. Die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) kann den Erlass von Rayonverboten beantragen.

### **Art. 5** *Verfügung über ein Rayonverbot*

<sup>1</sup> In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, der die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons genau bezeichnet.

<sup>2</sup> Wird das Verbot von der Behörde des Kantons verfügt, in dem die Gewalttätigkeit geschah, ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons der betroffenen Person umgehend zu informieren.

<sup>3</sup> Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.

### **Art. 6** *Meldeauflage*

<sup>1</sup> Eine Person kann verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, wenn:

- a. sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot nach Artikel 4 oder gegen eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS verstossen hat;
- b. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder

c. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

<sup>2</sup> Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Polizeistelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Grundsätzlich ist dies eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

<sup>3</sup> Die Behörde des Kantons, in dem die betroffene Person wohnt, verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle kann den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

### **Art. 7** *Handhabung der Meldeauflage*

<sup>1</sup> Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b), ist namentlich anzunehmen, wenn:

- a. aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde; oder
- b. die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.

<sup>2</sup> Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.

<sup>3</sup> Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

### **Art. 8** *Polizeigewahrsam*

<sup>1</sup> Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

- a. konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und
- b. dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

<sup>2</sup> Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

<sup>3</sup> Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.

<sup>4</sup> Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

<sup>5</sup> Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

<sup>6</sup> Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

#### **Art. 9 Handhabung des Polizeigewahrsams**

<sup>1</sup> Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden oder an denen Vereine dieser Organisationen beteiligt sind.

<sup>2</sup> Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111–113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB.

<sup>3</sup> Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat, und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.

<sup>4</sup> Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.

<sup>5</sup> In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).

<sup>6</sup> Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.

#### **Art. 10 Empfehlung Stadionverbot**

<sup>1</sup> Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und die Zentralstelle können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Artikel 24a Absatz 3 BWIS.

#### **Art. 11 Untere Altersgrenze**

Massnahmen nach den Artikeln 4–7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8–9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

### **3. Kapitel: Verfahrensbestimmungen**

#### **Art. 12 Aufschiebende Wirkung**

Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4–9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

#### **Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren**

<sup>1</sup> Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9.

<sup>2</sup> Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 2 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB hin.

<sup>3</sup> Die Kantone melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Artikel 24a Absatz 4 BWIS:

- Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und 12;
- Verstösse gegen Massnahmen nach den Artikeln 4–9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;
- die von ihnen festgelegten Rayons unter Beilage der entsprechenden Pläne.

### **4. Kapitel: Schlussbestimmungen**

#### **Art. 14 Information des Bundes**

Das Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 27o RVOV.

#### **Art. 15 Inkrafttreten**

Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.

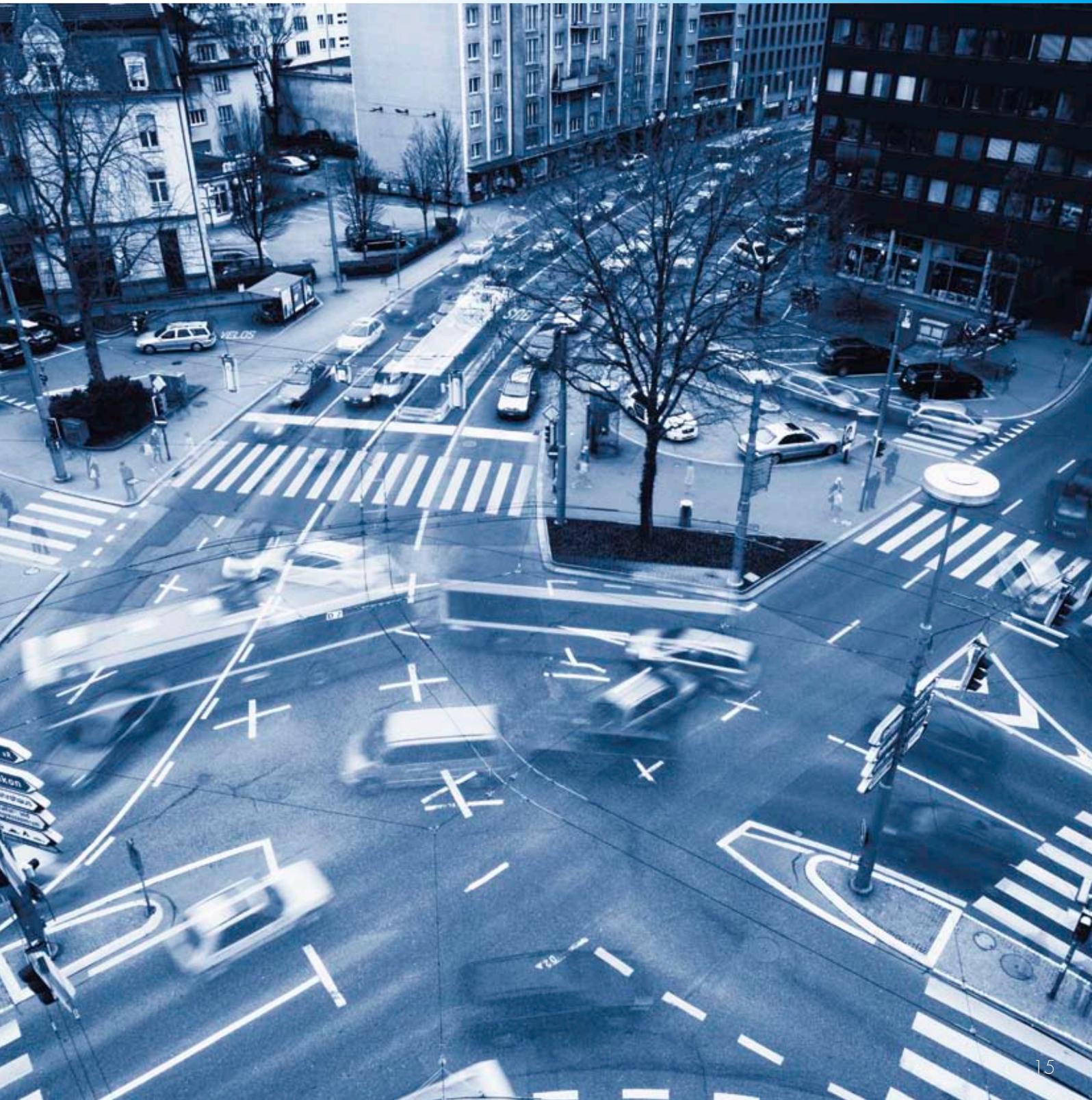
#### **Art. 16 Kündigung**

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Die anderen Kantone entscheiden, ob das Konkordat in Kraft zu lassen ist.

#### **Art. 17 Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD**

Die Kantone informieren das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt, die zuständigen Behörden nach Artikel 13 Absatz 1 und ihre Kündigung. Das Generalsekretariat KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

➔ **B. Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!»**



## Für eilige **Leserinnen und Leser**

Im Jahr 2007 reichte ein Komitee die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» ein. Die Initiantinnen und Initianten fordern die Errichtung eines Sonderfonds, in den alle Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr einzubezahlen wären. Der einbezahlte Betrag soll jeweils Ende Jahr unter die natürlichen steuerpflichtigen Personen im Kanton Luzern aufgeteilt und ihnen als Steuerrabatt gutgeschrieben werden. Als Grund für die Massnahme geben die Initianten an, dass die Verkehrskontrollen heute nicht mehr der Verkehrssicherheit dienen, sondern einzig dafür eingesetzt würden, Mehreinnahmen für die Staatskasse zu beschaffen. Wenn die Verkehrskontrollen und Ordnungsbussen tatsächlich der Verkehrssicherheit dienen sollten, dann müssten diese vollumfänglich der gesamten Bevölkerung zurückgegeben werden. Der genaue Wortlaut der Initiative ist auf Seite 23 wiedergegeben (vgl. auch Standpunkt des Initiativkomitees S. 22).

Die Initiative unterstellt, es würden immer höhere Einnahmen aus Bussengeldern budgetiert, welche dann von der Verkehrspolizei eingetrieben werden müssten. In Wirklichkeit ist die Polizei durch Bundesrecht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Verkehrsregeln eingehalten werden. Das Ziel ist die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Dabei richtet die Polizei ihre Tätigkeit nach der Häufigkeit der Verkehrsunfälle, den Gefahrenschwerpunkten und den kritischen Tages- und Jahreszeiten aus. Der von den Initianten kritisierte aussergewöhnliche Anstieg der Busseneinnahmen per 2004 resultierte aus der von der Öffentlichkeit geforderten stärkeren Überwachung der Geschwindigkeitseinhaltung, kombiniert

mit besserer Messtechnik. Ansonsten nahm der Aufwand der Kantonspolizei für die Überwachung des fliessenden Verkehrs in den letzten Jahren ab, und das Total der Verkehrsbussen der Kantonspolizei verharrte trotz zunehmendem Fahrzeugbestand ungefähr auf derselben Höhe. Dabei decken die Einnahmen aus Ordnungsbussen nur rund die Hälfte der Kosten der Verkehrspolizei des Kantons. Wenn diese Einnahmen der Bevölkerung als Steuerrabatt vergütet würden, wie die Initiative verlangt, müssten diese Kosten aus allgemeinen Staatsmitteln, das heisst mit Steuereinnahmen, gedeckt werden. Die Verkehrspolizei müsste nämlich ihren Auftrag unverändert wahrnehmen. Die Mehrheit des Kantonsrates (CVP-, FDP-, SP- und Grünen-Fraktion) beurteilte die Initiative denn auch als unnützen, ja schädlichen Umverteilungs- und Verwaltungsleerlauf, zumal sie gar zur Folge hätte, dass Verkehrsünder die Busse zurückerstattet würde. Die Ratsminderheit (SVP-Fraktion) verteidigte die Initiative: Der verlangte Fonds sei ein zweckmässiges Instrument, um beim Kanton und bei der Verkehrspolizei ein Umdenken zu erzwingen hin zur Bekämpfung der wirklichen Gefahrenherde im Verkehr und weg von der massenhaften Ahndung von Bagatelvergehen mittels Radarfallen. In der Schlussabstimmung lehnte der Kantonsrat die Initiative mit 86 gegen 18 Stimmen ab.

## Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen  
Sehr geehrte Mitbürger

Am 28. September 2007 reichte ein Initiativkomitee ein Volksbegehren mit dem Titel «Bussengelder für Steuerrabatt!» ein. Gestützt auf § 41<sup>bis</sup> der alten, bis 31. Dezember 2007 geltenden Staatsverfassung (der gemäss der Übergangsregelung in § 84 Abs. 5 der neuen Kantonsverfassung weiterhin gilt) stellen die Initiantinnen und Initianten ihr Begehren zur Errichtung eines Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» als Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Der Kantonsrat hat die Initiative am 26. Januar 2009 abgelehnt. Diese unterliegt damit der Volksabstimmung. Sie können deshalb am 17. Mai 2009 über die Initiative abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

### **Wollen Sie die Volksinitiative «Bussengelder für Steuer- rabatt!» annehmen?**

Wenn Sie die Initiative annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut der Initiative (S. 23).



# Bericht des Regierungsrates

## Die Initiative

Im Jahr 2007 reichte ein Initiativkomitee, mehrheitlich bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der SVP, ein kantonales Volksbegehren mit dem Titel «Bussengelder für Steuerrabatt!» ein. Die Initiantinnen und Initianten fordern mit einer nicht-formulierten Gesetzesinitiative die Errichtung eines Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt!». In diesem Sonderfonds sollen alle vom Kanton und von den



Luzerner Gemeinden erhobenen Ordnungsbussengelder gemäss Strassenverkehrsgesetz einbezahlt werden. Der einbezahlte Betrag soll jeweils Ende Jahr durch die Anzahl aller natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton Luzern geteilt und anschliessend jeder natürlichen steuerpflichtigen Person einmal im Jahr als Steuerrabatt gutgeschrieben werden. Die Kosten für die Erhebung der Ordnungsbussen hingegen dürften nicht dem Sonderfonds belastet werden. Die Initiantinnen und Initianten behaupten, dass die Radarkontrollen, die installierten Radargeräte und die Kameras an den Verkehrssampeln nicht der Verkehrssicherheit dienen, sondern alleine dafür eingesetzt würden, Mehreinnahmen für die Staatskasse zu beschaffen. Wenn die Verkehrskontrollen und Ordnungsbussen tatsächlich der Verkehrssicherheit dienen sollten, dann müssten diese vollumfänglich der gesamten Bevölkerung zurückerstattet werden. Der genaue Wortlaut der Initiative ist auf Seite 23 wiedergegeben.

## Verkehrskontrollen sowie Einnahmen und Aufwand der Polizei

### Verkehrskontrollen und Ordnungsbussen

Die Kantonspolizei und die Stadtpolizei haben gestützt auf das Bundesrecht den Auftrag, den Verkehr auf den öffentlichen Strassen zu kontrollieren, um verkehrserziehend zu wirken und Widerhandlungen gegen die Regeln des Strassenverkehrsrechts zu verhindern. Das Konzept für die Verkehrskontrollen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei orientiert sich daher an den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit. Die Polizei richtet ihre Kontrolltätigkeit namentlich nach den folgenden Kriterien aus: Häufigkeit von Verkehrsunfällen (z.B. wegen Geschwindigkeitsübertretungen), besonders empfindliche Stellen (z.B. Tunnels oder Fussgängerstreifen bei Schulhäusern) und besondere Zeiten (z.B. Schulanfang). Ein spezielles Augenmerk richtet die Polizei auf Exzesse im Strassenverkehr, namentlich auf Raser. Bei den entsprechenden Kontrollen werden aber zwangsläufig auch Personen registriert und gebüsst, die weniger gravierende Übertretungen begehen und weder Raser noch Strassenrowdys sind. Doch auch geringfügige Übertretungen sind Gesetzesverstösse und müssen von der Polizei geahndet werden. Alles andere wäre willkürlich und würde unweigerlich eine Einbusse an Verkehrssicherheit nach sich ziehen. Hinzu kommt, dass an besonders gefährlichen Stellen auch geringfügige Regelverletzungen grosse Risiken bergen (z.B. Umgebung von Schulhäusern bei Schulbeginn und -schluss).

### Einnahmen aus Ordnungsbussen und Aufwand der Polizei für Verkehrskontrollen

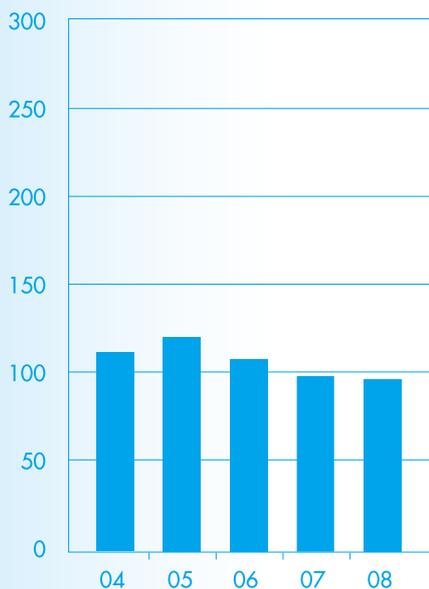
Ordnungsbussen werden für leichtere Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes ausgesprochen. Sie sollen die Respektierung der Verkehrsregeln und damit die Verkehrssicherheit fördern. Die Höchstgrenze für Ordnungsbussen beträgt 300 Franken.

Bis im Jahr 2003 war im Kanton Luzern eine Häufung von geschwindigkeitsbedingten tödlichen Unfällen zu verzeichnen. Im Anschluss an die Analyse dieser Unfälle durch die Polizei und auf Druck der Öffentlichkeit passte die Kantonspolizei die Organisation und die Prozessabläufe im Bereich der Verkehrskontrollen an. Zu diesem Zweck führte sie das 3-Säulen-Prinzip Prävention - Information - Repression ein. Die daraufhin angeordnete Intensivierung der Geschwindigkeitskontrollen und die teilweise Erneuerung der veralteten Messtechnik im Bereich der Geschwindigkeitskontrollen führten zu dem von den Initiantinnen und Initianten kritisierten Anstieg der Ordnungsbussen im Jahr 2004.

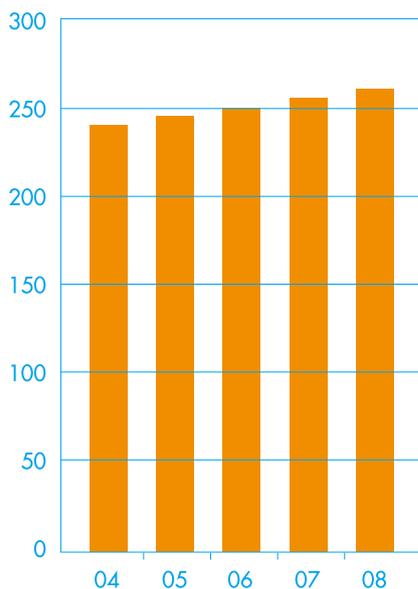
Im Jahr 2004 wies die Kantonspolizei für die verkehrspolizeilichen Leistungen Kosten von 20,04 Millionen Franken und einen Erlös von 11,9 Millionen Franken aus (Anteil Ordnungsbussen: 9,15 Mio. Fr.). Demgegenüber stiegen die Kosten 2007 auf 20,5 Millionen Franken. Der Gesamterlös belief sich 2007 auf 11,58 Millionen Franken (Anteil Ordnungsbussen: 9,41 Mio. Fr.). Die Stadtpolizei verzeichnete 2004 Einnahmen von 8 Millionen und 2007 solche von 7,3 Millionen Franken.

wird ab 2010 nur noch der Kanton Ordnungsbussen gemäss Strassenverkehrsgesetz einkassieren. Der Kanton geht davon aus, dass ab 2010 rund 18 Millionen Franken an Ordnungsbussen eingehen werden. Demgegenüber werden die verkehrspolizeilichen Leistungen voraussichtlich Kosten in der Höhe von rund 27 Millionen Franken verursachen. Der durch den Verkehr verursachte Aufwand der zukünftigen vereinigten Luzerner Polizei wird somit bei Weitem nicht durch den Erlös aus den Ordnungsbussen

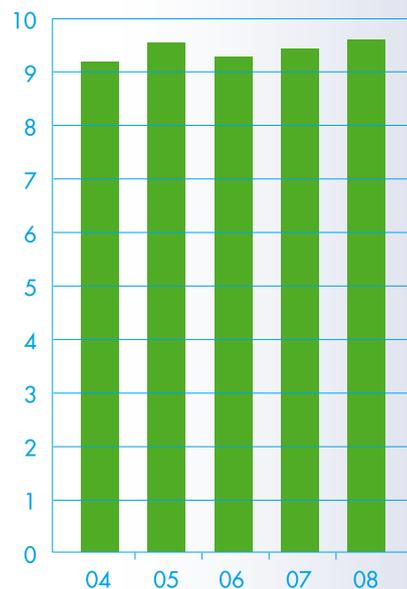
**Anzahl Stunden der Kantonspolizei für Bearbeitung fließender Verkehr**  
(Stunden in Tausend)



**Immatrikulierte Motorfahrzeuge im Kanton Luzern**  
(Fahrzeuge in Tausend)



**Erlös der Kantonspolizei aus Ordnungsbussen**  
(Millionen Franken)



Die Diagramme oben zeigen, dass die Kantonspolizei in den Jahren 2004 – 2008 den Einsatz bei der Bearbeitung des fließenden Verkehrs laufend (mehrheitlich zugunsten kriminalpolizeilicher Leistungen) reduziert hat. Der Erlös der Kantonspolizei aus Ordnungsbussen blieb hingegen im gleichen Zeitraum praktisch unverändert, obwohl das Verkehrsaufkommen im Kanton Luzern aufgrund der Zunahme der immatrikulierten Motorfahrzeuge stetig angestiegen ist.

### Auswirkungen der Initiative

#### Auswirkungen auf die Steuern der Luzernerinnen und Luzerner

Werden die bisherige Stadtpolizei und die Kantonspolizei, wie geplant, per 1. Januar 2010 zusammengelegt,

gedeckt werden können. Die Polizei muss ihre Aufgaben im verkehrspolizeilichen Bereich jedoch unabhängig von den möglichen Einnahmen erfüllen. Würden die Einnahmen aus den Ordnungsbussen wegfallen, wie es die Initiative verlangt, müssten die Kosten der Polizei für die verkehrspolizeilichen Leistungen aus allgemeinen Mitteln des Kantons bezahlt werden. Der den Steuerpflichtigen gemäss der Initiative gewährte Steuerrabatt müsste bei der nächsten Festsetzung des Kantonsbudgets und des Steuerfusses berücksichtigt werden. Allenfalls müssten die Steuern für natürliche und juristische Personen erhöht werden, um die Kosten der Verkehrspolizei finanzieren zu können. Die steuerpflichtigen Luzernerinnen und Luzerner würden somit nicht entlastet; die Initiative führte lediglich zu einer Umverteilung von Geldern, bei der erst noch die Falschen profitieren würden: die Verkehrssünderinnen und -sünder, die ihre Bussen (teilweise) zurückerstattet erhielten.

### Vergütungsberechtigte und Vergütungsverfahren

Die Initiative nennt alle natürlichen steuerpflichtigen Personen im Kanton Luzern als Vergütungsberechtigte. Das sind alle natürlichen Personen, die im Kanton aufgrund unbeschränkter oder beschränkter Steuerpflicht der ordentlichen Einkommens- und Vermögensveranlagung unterliegen, die nach dem Aufwand besteuert werden und die der Quellensteuer unterworfen sind. Es dürften somit rund 400 000 Personen in den Genuss einer Vergütung kommen. Obwohl das Initiativkomitee die Vergütung allen natürlichen steuerpflichtigen Personen im Kanton Luzern zukommen lassen will, scheint es in seinen Erläuterungen bei der Berechnung der natürlichen steuerpflichtigen Personen für das Jahr 2004 trotzdem nur von einer Vergütung pro Veranlagung beziehungsweise Steuerrechnung auszugehen. Aus diesem Grund würde ein möglicher Steuerrabatt um mehr als die Hälfte tiefer ausfallen als ihn die Initiantinnen und Initianten berechnet haben.

Der Steuerrabatt könnte mittels Überweisung oder durch eine Gutschrift auf der Steuerrechnung vergütet werden. Aus verwaltungsökonomischer Sicht wäre eine Gutschrift auf der Steuerrechnung oder eine Verrechnung des Vergütungsanspruchs mit offenen Steuerforderungen vorzuziehen. Anders wäre vorzugehen, wenn dem Vergütungsanspruch kein verrechenbarer Steuerbetrag gegenüberstände sowie wenn der Steuerbezug mittels Quellenbesteuerung erfolgt. Die Bearbeitung dieser Fälle würde zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen.

### Verwaltungsaufwand des Kantons

Der administrative Aufwand für die Ermittlung der Vergütungsberechtigten (insbesondere für Personen, die z.B. der Quellensteuer unterliegen), die Abwicklung und die effektive Vergütung des Steuerrabattes würde beim Kanton zu zusätzlichen Personalkosten im Umfang von mindestens einem 50-Prozent-Arbeitspensum führen. Hinzu kämen Kosten für Programmanpassungen in der Steuer-Software und für den Postversand. Diesem Aufwand des Kantons stände die Auszahlung von rund 40 Franken an jede steuerpflichtige natürliche Person im Kanton Luzern gegenüber.

### Auswirkungen auf die Verkehrskontrollen und -bussen

Die Vergütung der Ordnungsbussengelder in der Form eines Steuerrabattes an alle natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton Luzern hätte keinen Einfluss auf die Zahl und Art der Verkehrskontrollen und damit auf die Höhe der einkassierten Ordnungsbussen. Dies ergibt sich daraus, dass die Polizei gestützt auf das Bundesrecht den Auftrag hat, ihre Kontrollen auf die Bedürfnisse der Verkehrssicherheit (z.B. Häufigkeit von Verkehrsunfällen, besonders empfindliche Stellen oder besondere Zeiten) auszurichten. Sie muss diesen Auftrag unabhängig von der Höhe der einkassierten Ordnungsbussen erfüllen.



### Stellungnahme zur Initiative

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» aus folgenden Gründen ab:

- Die Vergütung von Bussengeldern in der Form eines Steuerrabattes für alle natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton Luzern würde zu einer aufwendigen Umverteilung von Geldern führen – ohne dass ein entsprechender Nutzen für die Bevölkerung oder für die Verkehrssicherheit gegenüberstände; ja, es würden sogar die Verkehrssünder begünstigt.
- Die Vergütung würde pro natürliche steuerpflichtige Person rund 40 Franken betragen. Der Nutzen für die von den Initiantinnen und Initianten hervorgehobenen Personen wäre deshalb relativ bescheiden.
- Die Auszahlung des Steuerrabattes hätte einen administrativen Aufwand in der Höhe eines 50-Prozent-Arbeitspensums sowie weitere Verwaltungskosten zur Folge. Diesem administrativen Mehraufwand stünde die Auszahlung von rund 40 Franken an jede steuerpflichtige natürliche Person im Kanton Luzern gegenüber.
- Um den Steuerrabatt aus den Bussengeldern beim Kanton kompensieren zu können, müsste im gleichen Umfang auf allgemeine Mittel des Kantons, wie z.B. Steuergelder, zurückgegriffen werden.



- Die Umlenkung der Busseneinnahmen von der allgemeinen Staatskasse in einen Sonderfonds hätte keinen Einfluss auf die Zahl und Art der Verkehrskontrollen und damit auf die Höhe der einkassierten Ordnungsbussen. Der Bundesauftrag zur Verkehrserziehung und -überwachung bleibt bestehen. Es würden deshalb nicht weniger Kontrollen gemacht oder weniger Bussen verteilt. Die Ordnungsbussen dienen der Einhaltung der Verkehrsregeln und damit der Verkehrssicherheit.

### Beschlüsse des Kantonsrates

Im Kantonsrat wurde die Volksinitiative nur von der SVP-Fraktion unterstützt. Die CVP-, die FDP-, die SP- und die Grünen-Fraktion lehnten sie ab. Die Ratsmehrheit wehrte sich dagegen, dass die Initiantinnen und Initianten Verkehrsbussen als reine Geldeintreiberei ohne höheren Zweck und Tempoüberschreitungen als Kavaliersdelikte darstellten. Es gehe bei diesen Bussen darum, dem Strassenverkehrsrecht Nachachtung zu verschaffen, damit die Sicherheit im Verkehr für alle erhöht werde. Dass die Verkehrsbussen heute einen Teil der Aufwendungen der Polizei für Verkehrskontrollen deckten, sei sinnvoll. Hingegen wäre es ihrer Meinung nach geradezu stossend, wenn die Verkehrssünderinnen und -sünder mindestens einen Teil

der von ihnen bezahlten Busse Ende Jahr zurückerstattet erhielten. Es profitierten schon heute alle Steuerpflichtigen von den Einnahmen aus Verkehrsbussen, indem damit die Kosten der Polizei zum Teil gedeckt werden könnten. Dafür brauche es die Initiative nicht. Diese verursache einzig administrativen Aufwand, indem jährlich allen Steuerpflichtigen ein kleiner Betrag ausbezahlt wäre, dessen Total im Budget des Kantons gleichwohl wieder für die Aufwendungen der Verkehrspolizei bereitgestellt werden müsste. Auch dass die Einnahmen aus Verkehrsbussen jährlich im Staatshaushalt budgetiert würden, sei nicht als Vorgabe an die Verkehrspolizei zu verstehen, entsprechend viele Bussen auszustellen, sondern stelle wie bei zahllosen andern Budgetposten des Kantons eine Prognose über die erwarteten Einnahmen dar.

Die Ratsminderheit verteidigte die Initiative. Diese richte sich nicht generell gegen Verkehrskontrollen und auch nicht gegen das Strassenverkehrsrecht. Das Problem bei den Verkehrskontrollen im Kanton Luzern sei, dass deren Schwerpunkte falsch gesetzt würden. Geringfügige Geschwindigkeitsüberschreitungen und Parkierungsvergehen würden bevorzugt geahndet, während schwere Übertretungen zuwenig gezielt verfolgt und Unfallschwerpunkte nicht effizient entschärft würden. Dem entspreche die zunehmende Zahl von fixen Radaranlagen zur Verkehrsüberwachung, statt dass wie in andern Kantonen mit mobilen Kontrollen der Schwerpunkt der Polizeiarbeit bei den wirklichen Gefahrenherden und beim Personenschutz gesetzt werde. Die SVP-Fraktion ist deshalb überzeugt, dass mit dem heutigen Bussenregime des Kantons fiskalische Ziele verfolgt würden, indem mit einer Vielzahl kleiner Bussen der Staatshaushalt verbessert werde. Dieser Anreiz könne mit der Initiative beseitigt werden; diese sei unbürokratisch umsetzbar und gebe der Polizei wieder den nötigen Raum, um sich den wirklichen Sicherheitsproblemen zuzuwenden.

In der Schlussabstimmung lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative «Bussengelder für Steuerrabatt!» mit 86 gegen 18 Stimmen ab.

## Der Standpunkt des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee «Bussengelder für Steuerrabatt!» schreibt zur Begründung seiner Initiative:

Das Initiativkomitee [www.raser-stoppen.ch](http://www.raser-stoppen.ch) unterstützt die Polizei darin, die geltenden Gesetze konsequent durchzusetzen. **Künftig sollen Schwerpunkte insbesondere bei der verstärkten Ahndung von mittleren bis schweren Verkehrsübertretungen gesetzt werden. Raser müssen konsequenter als bisher verfolgt werden.** Die Ordnungshüter sollen nicht länger als Eintreiber von budgetierten, indirekten Steuern (Ordnungsbussen) missbraucht werden. Die Polizei muss von der Bewirtschaftung unserer Strassen durch Bagatellverstösse entlastet werden (Kapo LU 2004 = 145 150 Bussen à Fr. 25.80). Bussen eintreiben, bis das jährliche Budget erreicht ist? Dieses Vorgehen verträgt sich nicht mit dem Grundprinzip, dass Kontrollen allein der Verkehrssicherheit dienen sollen! Bei Annahme der Initiative werden Ordnungsbussen durch einen speziellen Fonds allen Luzerner Steuerzahlern zurückerstattet. Weil die Polizei keine Rücksicht mehr auf das Bussen-Budget nehmen muss, entfällt der falsche Anreiz, dort Kontrollen durchzuführen, wo es ergiebig ist. Der Teufelskreis von laufend budgetierten Busseneinnahmen und zunehmenden

Kontrollen an ungefährlichen, aber gut frequentierten Stellen wird gebrochen. **Bussen werden nicht mehr zum Voraus am Schreibtisch als Zielsoll budgetiert – sondern die Höhe der Busseneinnahmen ergibt sich aus der Disziplin der Verkehrsteilnehmer.** Die Kontrolle der Verkehrsregeln ist übrigens eine allgemeine Staatsaufgabe, insofern kann und muss der Bussenertrag überhaupt nicht kostendeckend sein. Die Ordnungsbussen-Mindereinnahmen müssen und können durch Einsparungen in der kantonalen Verwaltung problemlos kompensiert werden. Höhere Steuern oder Gebühren werden deswegen nicht eingeführt. Der Steuerrabatt kann zudem unbürokratisch an die Steuerpflichtigen zurückerstattet werden: ganz einfach als Rabatt bei der Steuerrechnung. **Stimmen Sie JA zur Initiative: für mehr Verkehrssicherheit dank effizienteren Kontrollen!**

## Empfehlung des Regierungsrates

Die Kantons- und die Stadtpolizei setzen ihren Auftrag, auf den Luzerner Strassen die Verkehrssicherheit zu erhalten und zu verbessern, sachgerecht und gemäss den Vorgaben des Bundes um. Auch bei einer Annahme der Initiative bliebe der Auftrag der Verkehrspolizei der gleiche, wenn auch die Schwerpunkte der Verkehrskontrolle und der Unfallverhütung je nach Entwicklung des Gefahrenpotenzials künftig ändern können. Die Errichtung eines Sonderfonds aus den Ordnungsbussen und die Verteilung von Vergütungen an die Steuerpflichtigen würden nur eine Finanzierungsänderung für die Polizei und administrativen Mehraufwand bewirken. Am meisten würden davon die Gebüssten profitieren, die Ende Jahr den Bussenbetrag oder einen Teil davon zurückerstattet erhielten. Das ist nicht sinnvoll. In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (86 gegen 18 Stimmen) empfehlen wir Ihnen darum, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, die Volksinitiative abzulehnen und die Abstimmungsfrage mit Nein zu beantworten.

Luzern, 17. März 2009

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Max Pfister  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel



# Abstimmungsvorlage

---

Gestützt auf § 41<sup>bis</sup> der bis 31. Dezember 2007 geltenden Staatsverfassung (der gemäss der Übergangsregelung in § 84 Abs. 5 der neuen Kantonsverfassung weiterhin gilt) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren in der Form der allgemeinen Anregung (nicht-formulierte Gesetzesinitiative):

*«Der Kanton Luzern errichtet einen Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt». In diesen Sonderfonds werden alle durch den Kanton Luzern und die Gemeinden erhobenen Ordnungsbussengelder gemäss Strassenverkehrsgesetz einbezahlt. Jeweils Ende Jahr wird der gesamte Betrag im Sonderfonds durch die Anzahl aller natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton Luzern geteilt und der daraus entstehende Betrag pro Kopf jeder natürlichen steuerpflichtigen Person im Kanton Luzern jeweils jährlich als einmaliger Steuerrabatt gutgeschrieben. Der Sonderfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» darf nicht zweckentfremdet werden. Die Kosten für die Erhebung der Ordnungsbussen dürfen nicht dem Steuerfonds «Bussengelder für Steuerrabatt» belastet werden.»*

## Kontakt

Staatskanzlei des Kantons Luzern  
Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon  
041 228 51 11  
041 228 60 00

Telefax  
041 228 50 36  
041 228 60 99

E-Mail  
staatskanzlei@lu.ch  
information@lu.ch

Internet  
www.lu.ch

**Achtung:  
Bei Fragen zum Versand  
der Abstimmungsunterlagen  
(z.B. fehlendes Material)  
wenden Sie sich bitte an Ihre  
Gemeinde!**

## Hörzeitschrift für lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger

Für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger bietet der Kanton Luzern den Bericht des Regierungsrates zu den Abstimmungsvorlagen kostenlos als Hörzeitschrift an. Diese wird in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bibliothek für Blinde und Sehbehinderte SBS im Daisy-Format produziert und auf einer CD verschickt. Bücher und Zeitschriften im Daisy-Format können auf speziellen Daisy-Playern, aber auch auf dem Computer oder auf allen MP3-fähigen CD-Playern abgespielt werden. Zusätzlich werden die Daisy-Dateien auf den Abstimmungsseiten des Kantons im Internet bereitgestellt: siehe [www.lu.ch/download/sbs-daten/20090517.zip](http://www.lu.ch/download/sbs-daten/20090517.zip). Wenn Sie blind, sehbehindert oder lesebehindert sind und die Berichte des Regierungsrates an die Stimmberechtigten zu den Abstimmungsvorlagen in Zukunft als Daisy Hörzeitschrift erhalten möchten, können Sie diese direkt bei der SBS abonnieren. Bitte melden Sie sich unter [medienverlag@sbszh.ch](mailto:medienverlag@sbszh.ch) oder 043 333 32 32.