



# **Covid-19-Zertifikatspflicht an Sessionen des Kantonsrates**

*Entwurf Änderung des Kantonsratsgesetzes*

## **Zusammenfassung**

**Am 26. Oktober 2021 hat der Kantonsrat die dringlich eingereichte Motion M 700 von Adrian Nussbaum über die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine Zertifikats- und/oder Testpflicht erheblich erklärt. Der Regierungsrat unterbreitet mit dieser Botschaft die mit der Motion umgehend verlangte Gesetzesvorlage. Damit soll während der Session der Zutritt zum Ratssaal und zur Tribüne des Ratssaales nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gewährt werden. Die Regelung ist befristet auf die Dauer der Gültigkeit der Rechtsgrundlage für das Covid-19-Zertifikat im Covid-19-Gesetz des Bundes, mithin bis zum 31. Dezember 2022.**

Für die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte müssen die Mitglieder des Kantonsrates ungehinderten Zugang zu den Rats- und Kommissionssitzungen haben. Sie sind denn auch gemäss § 37 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes (SRL Nr. [30](#)) verpflichtet, an den Sitzungen des Kantonsrates und der Kommissionen teilzunehmen. Die Einschränkung des Zugangs zu den Kantonsratssessionen beziehungsweise die Auferlegung einer zusätzlichen Pflicht für die Ausübung des Kantonsratsmandates tangiert das aktive Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger und muss daher auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen sowie im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein

Die Covid-19-Zertifikatspflicht soll nur für die Teilnahme an den Sessionen im Kantonsratssaal gelten, nicht aber für Kommissionssitzungen. Konkret soll an den Sessionen der Zutritt zum Ratssaal und zur Tribüne nur noch mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des [Covid-19-Gesetzes](#) möglich sein.

Mit der Einführung der Zertifikatspflicht soll eine Rückkehr des Kantonsrates in den Ratssaal im Regierungsgebäude ermöglicht werden. So wird die Handlungsfähigkeit des Kantonsrates in epidemiologisch unsicheren Zeiten sichergestellt, indem er nicht mehr von wechselnden externen Tagungsorten mit dem entsprechenden organisatorischen Aufwand abhängig ist. Da die Einhaltung der notwendigen Abstände oder alternativ bauliche Massnahmen (Plexiglaswänden) im Kantonsratssaal nicht möglich sind, bietet einzig die Zertifikatspflicht die Möglichkeit zur Rückkehr in den Kantonsratssaal. Weiter schützt die Zertifikatspflicht alle Teilnehmenden der Sessionen vor Ansteckungen und stärkt auch dadurch die Handlungsfähigkeit des Rates. Zudem kann der Kantonsrat damit eine Vorbildfunktion wahrnehmen. Demgegenüber sind die Voraussetzungen zum Erhalt eines Covid-19-Zertifikats nicht mit einem grossen Aufwand verbunden. Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für die Kantonsratssessionen als verhältnismässig.

# **Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. [30](#)).

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Ausdehnung Zertifikatspflicht**

Mit Änderungen der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR [818.101.26](#)) vom 8. September 2021 hat der Bundesrat die Anwendung des Covid-19-Zertifikats ausgeweitet, befristet bis zum 24. Januar 2022. Seit dem 13. September 2021 gilt im Innern von Restaurants, von Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie an Veranstaltungen in Innenräumen eine Zertifikatspflicht. Zusätzlich wurde den Hochschulen die Möglichkeit gegeben, eine Zertifikatspflicht für den Studienbetrieb vorzusehen. Davon haben auf den Beginn des Herbstsemesters 2021 viele Universitäten und Hochschulen Gebrauch gemacht.

Mit einer dringlichen Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR [171.10](#)) hat das Bundesparlament per 2. Oktober 2021 den Zutritt zum Parlamentsgebäude auf Personen mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat eingeschränkt (Art. 69a ParlG). Damit gilt für die Ratstätigkeit von National- und Ständerat innerhalb des Parlamentsgebäudes grundsätzlich eine Zertifikatspflicht, wobei Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, aber ebenfalls Zutritt erhalten, wenn sie im Parlamentsgebäude eine Maske tragen (§ 69a Abs. 4 [ParlG](#)).

### **1.2 Motion M 700**

Am 26. Oktober 2021 hat Ihr Rat die dringlich eingereichte Motion M 700 von Adrian Nussbaum vom 25. Oktober 2021 über die Schaffung rechtlicher Grundlagen für eine Zertifikats- und/oder Testpflicht als erheblich erklärt. Ihr Rat hat damit unseren Rat beauftragt, so rasch als möglich eine Vorlage zur Änderung des Kantonsratsgesetzes auszuarbeiten und so die rechtliche Grundlage zu schaffen, dass für die Teilnahme an den Sessionen des Kantonsrates der Nachweis eines Covid-19-Zertifikats gemäss Artikel 6a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR [818.102](#)) vorausgesetzt wird. Mit der Vorlage dieser Botschaft kommen wir diesem Auftrag nach.

### **1.3 Notwendigkeit der formell-gesetzlichen Grundlage**

Artikel 19 der [Covid-19-Verordnung besondere Lage](#) sieht spezielle Bestimmungen für Versammlungen politischer Körperschaften, politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen sowie Unterschriftensammlungen vor. Darunter fallen gemäss Absatz 1a explizit die Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Diese Veranstaltungen unterliegen keinen Beschränkungen in der Personenzahl. Für diese Veranstaltungen sind zudem die Artikel 14-

17 nicht anwendbar, welche die Zugangsbeschränkungen bei Veranstaltungen regeln (vgl. Abs. 3). In den [Erläuterungen](#) zur Covid-19-Verordnung besondere Lage wird ausgeführt, dass eine Zertifikats-Zugangsbeschränkung für politische Versammlungen der Legislative unzulässig ist. Hintergrund ist der verfassungsmässige Anspruch auf die Ausübung der politischen Rechte, deren Wahrnehmung nicht an irgendwelche Voraussetzungen geknüpft wird.

Das aktive Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger, das in Artikel 34 der Bundesverfassung garantiert wird, umfasst unter anderem auch das Recht auf Wirksamkeit der Stimme in dem Sinne, dass auch ein Recht auf parlamentarische Vertretung entsprechend des proportionalen Wähleranteils gewährleistet ist. Das kantonale Recht hat daher sicherzustellen, dass die Gewählten ihre parlamentarische Arbeit wirksam wahrnehmen können (vgl. [BGE 123 I 97](#) E. 4d, [BGE 125 I 289](#) E. 6). Für die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte müssen die Mitglieder Ihres Rates ungehinderten Zugang zu den Rats- und Kommissionssitzungen haben. Sie sind denn auch gemäss § 37 Absatz 1 [KRG](#) verpflichtet, an den Sitzungen des Kantonsrates und der Kommissionen teilzunehmen. Einschränkungen der Rechte und Pflichten von Parlamentsmitgliedern schränken schliesslich indirekt auch das aktive Wahlrecht der Wählerinnen und Wähler ein (vgl. [BGE 123 I 97](#); [BGE 125 I 289](#)). Die Einschränkung des Zugangs zu den Kantonsratssessionen beziehungsweise die Auferlegung einer zusätzlichen Pflicht bei der Wahrnehmung im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Mandats – nämlich der Zertifikatspflicht – muss daher auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen sowie im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein.

## **2 Einführung der Covid-19-Zertifikatspflicht für Kantonsratssessionen**

### **2.1 Ausgestaltung der Zugangsbeschränkung**

Für Kommissionssitzungen stehen genügend interne Räumlichkeiten zur Verfügung, in welchen eine Durchführung der Sitzungen mit einem Schutzkonzept für den Zugang ohne Zertifikatspflicht möglich ist (vgl. Vorgaben gemäss Art. 10 Abs. 2 [Covid-19-Verordnung besondere Lage](#)). Daher soll die Covid-19-Zertifikatspflicht nur für die Teilnahme an den Sessionen im Kantonsratssaal gelten. Konkret soll an den Sessionen der Zutritt zum Ratssaal und zur Tribüne nur noch mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a [Covid-19-Gesetz](#) möglich sein. Damit gilt die Zertifikatspflicht während der Ratssitzungen für sämtliche Mitglieder Ihres und unseres Rates, den Staatsschreiber, den Präsidenten des Kantonsgerichts, die akkreditierten Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Medien sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatskanzlei, die aufgrund ihrer beruflichen Funktionen während der Sessionen Zutritt zum Saal haben. Weiter haben auch allfällige Gäste des Kantonsrates sowie das allgemeine Publikum auf der Tribüne zu den öffentlichen Sitzungen vor Ort nur mit einem Zertifikat Zutritt.

Soweit der Zutritt zum Kantonsratssaal an den Sessionen für die Ausübung des politischen Mandats oder aufgrund der beruflichen Funktion notwendig ist, sollen für nicht geimpfte Personen die Kosten für die Tests zur Erlangung eines Zertifikats vom Kanton übernommen werden. Die Medien haben sich so zu organisieren, dass die entsandten Berichterstatterinnen und Berichterstatter über ein Zertifikat verfügen.

Abzusehen ist von der Möglichkeit, dass Ratsmitglieder, die nicht im Besitz eines Zertifikats sind, Zutritt erhalten, wenn sie dafür eine Maske tragen, da dies die von der Motion geforderte Zertifikatspflicht für die Sessionen gerade wieder unterläuft.

Die Festlegung der weiteren Organisation zur Umsetzung dieser Covid-19-Zertifikatspflicht an den Kantonsratssessionen soll der Geschäftsleitung des Kantonsrates übertragen werden. Es geht dabei um Themen wie die Vornahme der Zertifikatskontrolle (voraussichtlich durch die Polizeiorgane bei der Zutrittskontrolle) oder die Frage der Anbietung von Testmöglichkeiten direkt vor Ort während der Sessionen.

## 2.2 Rechtliches

Keiner weiteren Begründung bedarf, dass die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der kantonalen Legislative unabdingbar ist und folglich auch im öffentlichen Interesse liegt. Seit über einem Jahr wird dies dadurch gewährleistet, dass die Kantonsratssessionen an anderen Veranstaltungsorten durchgeführt werden, deren Platzverhältnisse im Gegensatz zum Kantonsratssaal einen genügenden Abstand zwischen den Sessionsteilnehmenden zulassen (Messe Luzern, Stadthalle Sursee). Damit diese Räumlichkeiten an den festgesetzten Sessionstagen auch zur Verfügung stehen, ist ein enormer zeitlicher Vorlauf von mindestens einem halben Jahr nötig. Mit der Ausweitung der Zertifikatspflicht haben die Veranstaltungen in den dafür besonders geeigneten Veranstaltungsorten wieder zugenommen, weshalb es immer aufwendiger und schwieriger wird, die notwendigen Räumlichkeiten bereitzustellen und den Ratsbetrieb sicherzustellen. Dazu kommt, dass die Miete der externen Räumlichkeiten und die Beschaffung der zusätzlich notwendigen Veranstaltungsinfrastrukturen (Bild, Ton, Live-Stream, Mobiliar usw.) mit erheblichen Zusatzkosten verbunden sind.

Ein Covid-19-Zertifikat zu erwerben, ist nicht mit einem grossen Aufwand verbunden. Ein grosser Teil der Mitglieder Ihres Rates ist geimpft oder genesen, wodurch diese bereits im Besitz eines Zertifikats sind. Ist ein Ratsmitglied weder geimpft noch genesen, so hat es sich pro Session einmal vorgängig zu testen (Ausnahme bei dreitägigen Sessionen). Das Resultat von Antigen-Schnelltests ist dabei nach rund 30 Minuten verfügbar, weshalb auch der Testaufwand zumutbar ist. Die Kosten werden übernommen. Damit wird kein Ratsmitglied durch die Zertifikatspflicht an der Wahrnehmung seiner Rechte und Pflichten übermässig gehindert. Das gilt auch für die Teilnahme unseres Rates an den Sessionen. Dazu kommt, dass das Ansteckungsrisiko unter den Sessionsteilnehmenden mit der Zertifikatspflicht verringert und dadurch die Handlungsfähigkeit des Parlaments zusätzlich gesichert wird.

Auch für Personen, die aus beruflichen Gründen während der Sessionen im Kantonsratssaal anwesend sein müssen (Medienschaffende, Mitarbeitende der Staatskanzlei) ist es zumutbar, ein Covid-19-Zertifikat vorzuweisen. Zwar besteht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Zertifikatspflicht, doch besteht immerhin unter gewissen Voraussetzungen ein Recht der Arbeitgeber, das Vorliegen eines Zertifikats zu prüfen (vgl. Art. 25 [Covid-19-Verordnung besondere Lage](#)). Wenn betroffene Personen sich aber weder impfen noch testen lassen wollen, so müssen sich die Medien beziehungsweise die Staatskanzlei so organisieren, dass nur geimpfte, genesene oder getestete Personen zum Einsatz kommen.

Mit der Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für die Teilnahme an Kantonsratssessionen soll eine Rückkehr Ihres Rates in den Kantonsratssaal im Regie-

rungsgebäude ermöglicht werden. Die Handlungsfähigkeit Ihres Rates in epidemiologisch unsicheren Zeiten wird damit sichergestellt, dass er nicht mehr von wechselnden externen Tagungsorten mit dem entsprechenden organisatorischen Aufwand abhängig ist. Da die Einhaltung der notwendigen Abstände oder alternativ bauliche Massnahmen (Plexiglaswänden) im Kantonsratssaal nicht möglich sind, bietet einzig die Zertifikatspflicht die Möglichkeit zur Rückkehr in den Kantonsratssaal. Die Zertifikatspflicht wird auf die Sessionsteilnahme beschränkt, für Kommissionssitzungen und Sitzungen der Parlamentsorgane gilt sie nicht, auch wenn diese im Kantonsratssaal durchgeführt werden. Weiter schützt die Zertifikatspflicht alle Teilnehmenden der Sessionen vor Ansteckungen oder schwerer Erkrankung, und Ihr Rat kann damit eine Vorbildfunktion wahrnehmen. Aus diesen Gründen erachten wir die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für die Kantonsratssessionen als verhältnismässig und im öffentlichen Interesse liegend.

### **3 Der Erlassentwurf im Einzelnen**

#### **§ 40a**

§ 40 KRG regelt die Anwesenheit auf der Tribüne und im Ratssaal. Da die Zertifikatspflicht während der Sessionen eine Zutrittsbeschränkung zum Kantonsratssaal darstellt, soll diese Regelung in einem neuen § 40a in das KRG eingefügt werden.

Absatz 1 regelt, dass der Zutritt in den Ratssaal und die Tribüne des Ratssaales während einer Session nur mit gültigem Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des Covid-19-Gesetzes erlaubt ist. Somit ist klar, dass die vorliegende Bestimmung nur Gültigkeit hat, solange dieses Zertifikat gemäss Covid-19-Gesetz existiert. Die gesetzliche Grundlage im Covid-19-Gesetz für das Covid-19-Zertifikat gilt derzeit bis am 31. Dezember 2022. Gleichzeitig soll der Geschäftsleitung des Kantonsrates die Kompetenz erteilt werden, diese Massnahme auszusetzen, wenn sich die epidemiologische Lage so entwickelt, dass die Zertifikatspflicht überflüssig erscheint. Damit wird dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit weiter Rechnung getragen.

Absatz 2 bestimmt die Personen, für die der Kanton allfällige Testkosten für die Ausstellung eines Zertifikats übernimmt.

Absatz 3 delegiert die Kompetenz, die weiteren Einzelheiten bei der Umsetzung dieser Zertifikatspflicht während den Sessionen zu regeln, explizit an die Geschäftsleitung des Kantonsrates. Diese Zuständigkeit entspricht den Aufgaben der Geschäftsleitung gemäss § 20 Absatz 4h KRG, gestützt auf die diese beispielsweise auch die geltenden Schutzkonzepte für die Sessionen beschlossen hat. Damit erhält die Geschäftsleitung die Möglichkeit, die Umsetzung der Zertifikatspflicht den sich ändernden Umständen anzupassen. Sie kann zum Beispiel entscheiden, ob Testmöglichkeiten vor Ort angeboten werden sollen, und hat insbesondere auch zu entscheiden, wie die Kontrolle der Covid-19-Zertifikate vorgenommen werden soll. Weiter kann es Abgrenzungsfragen geben, welchen weiteren Personen gemäss Absatz 2 die Kosten für Tests durch den Kanton zu vergüten sind. Daher soll die Geschäftsleitung diese Personengruppen bestimmen können.

#### ***Inkrafttreten und Befristung***

Da die vorliegende Gesetzesänderung zwei Beratungen durch Ihren Rat bedingt, welche frühestens in der Dezember-Session 2021 und der Januar-Session 2022 stattfinden können, kann die Gesetzesänderung unter der Voraussetzung, dass

während der massgeblichen Frist kein Referendum dagegen ergriffen wird, frühestens am 1. April 2022 in Kraft treten. In diesem Fall könnte die Zertifikatspflicht das erste Mal für die Mai-Session 2022 Ihres Rates vorgesehen werden.

Wie ausgeführt, ergibt sich durch den Verweis auf die befristete gesetzliche Grundlage für das Covid-19-Zertifikat eine Befristung der Gültigkeit dieser Bestimmung.

#### **4 Verzicht auf Vernehmlassung**

Aufgrund der Dringlichkeit der Umsetzung des vorliegenden Gesetzgebungsauftrags musste auf eine Vernehmlassung zur Gesetzesänderung verzichtet werden.

#### **5 Kosten und Finanzierung**

Dem Kanton entstehen Kosten aus der Übernahme allfälliger Testkosten zur Ausstellung eines Zertifikats. Zurzeit sind etwas mehr als 70 Prozent der Personen über zwölf Jahre vollständig geimpft und folglich im Besitz eines Zertifikats. Wenn dies im gleichen Verhältnis für die Teilnehmenden an den Sessionen gilt und berücksichtigt wird, dass sich die Impfquote bis zum Inkrafttreten dieser Regelung noch erhöht und zusätzlich bereits genesene Personen im Besitz eines entsprechenden Zertifikats sind, so sind vermutlich Testkosten für maximal rund 30 Personen zu übernehmen. Pro Test belaufen sich die Kosten auf geschätzt durchschnittlich 80 bis 100 Franken (eingerechnet auch allfällige Logistikkosten bei der Durchführung der Tests durch den Kanton). Damit ergeben sich pro Session Kosten von rund 3000 Franken beziehungsweise ab Mai bis Ende des Jahres 2022 Kosten in der Gesamthöhe von 18'000 Franken (bei zwei dreitägigen Sessionen im September und Oktober 2022). Demgegenüber entstehen für die Durchführung einer Session an einem externen Ort Zusatzkosten von rund 60'000 Franken pro Session beziehungsweise rund 360'000 Franken für Mai bis Dezember 2022.

Die Vergütung der Testkosten ist über das Globalbudget der Staatskanzlei zu finanzieren.

#### **6 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf der Änderung des Kantonsratsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 2. November 2021

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Marcel Schwerzmann  
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Gesetz  
über die Organisation und Geschäftsführung des  
Kantonsrates  
(Kantonsratsgesetz, KRG)**

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 30  
Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft vom 2. November 2021,

*beschliesst:*

**I.**

Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976<sup>1</sup> (Stand 1. Juni 2015) wird wie folgt geändert:

**§ 40a (neu)**

Covid-19-Zertifikatspflicht auf der Tribüne und im Ratssaal

<sup>1</sup> Während einer Session wird der Zutritt zum Ratssaal und zur Tribüne des Ratssaales nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020<sup>2</sup> gewährt. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates kann die Massnahme aussetzen, wenn es die epidemiologische Lage zulässt.

<sup>2</sup> Den Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates, dem Präsidenten oder der Präsidentin des Kantonsgerichtes und dem Staatsschreiber oder der Staatsschreiberin sowie allen weiteren Personen, die zwingend während einer Session Zutritt zum Ratssaal oder zur Tribüne benötigen, werden die Kosten für notwendige Tests zur Ausstellung des Zertifikats vergütet.

<sup>3</sup> Die Geschäftsleitung des Kantonsrates regelt die Einzelheiten zum Vollzug der Zertifikatspflicht. Insbesondere regelt sie die Kontrolle der Zertifikate und bestimmt die weiteren Personen, die Anspruch auf Vergütung der Tests haben.

**II.**

Keine Fremdänderungen.

**III.**

Keine Fremdaufhebungen.

---

<sup>1</sup> SRL Nr. [30](#)

<sup>2</sup> [818.102](#)



#### **IV.**

Die Änderung tritt am 1. April 2022 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
[staatskanzlei@lu.ch](mailto:staatskanzlei@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)