



Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern

*Entwurf Kantonsratsbeschluss
über die Kenntnisnahme*

Zusammenfassung

Die Covid-19-Pandemie hat auch die Bevölkerung im Kanton Luzern stark betroffen. Der Rechenschaftsbericht beleuchtet die Covid-19-Krisenbewältigung des Kantons Luzern im Zeitraum von März 2020 bis März 2022. Die Analyse kommt zum Ergebnis, dass die kantonale Krisenorganisation gut funktionierte. Ziel des Regierungsrates ist es, dem Kantonsrat aufzuzeigen, welche Lehren er nach zwei Jahren Krisenbewältigung zieht und wo er Handlungsfelder sieht. Schliesslich bietet dieser Bericht auch die Gelegenheit, allen Bevölkerungsgruppen und öffentlichen sowie privaten Institutionen einen grossen Dank auszusprechen und die geleisteten Dienste während der Pandemie zu würdigen.

Der Rechenschaftsbericht basiert auf einem Auftrag des Kantonsrates aus der Corona-Session vom 29. Juni 2020. Die Covid-19-Pandemie hat sich in der Folge sehr dynamisch entwickelt. Sie hat verschiedenste Lebensbereiche der Luzerner Bevölkerung und somit auch fast alle Sektoren der öffentlichen Leistungserbringung betroffen. Angesichts des Ausmasses und der Dauer der Krise legte der Regierungsrat bei der Evaluation den Fokus auf die Lehren und Konsequenzen im Bereich Krisenorganisation und in den besonders betroffenen Sektoren. In einem ersten Teil liegt der Fokus auf der Krisenorganisation, bestehend aus dem Regierungsrat und seinen Stabsdiensten, der Task-Force Corona und dem Kantonalen Führungsstab. Der zweite Teil widmet sich den besonders stark von der Krisenbewältigung betroffenen Sektoren Gesundheit und Soziales, Wirtschaft und Kultur sowie Bildung. Im dritten Teil folgt eine Gesamtübersicht Finanzen. Im vierten Teil werden die politischen Prozesse beleuchtet.

Im Zentrum stehen die Fragen: Wo hat die Krisenbewältigung gut funktioniert? Wo lagen die Herausforderungen und Probleme? Wo bestehen Handlungsfelder? Mit dem Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern will der Regierungsrat Erkenntnisse sichern, Lehren ziehen und Handlungsfelder aufzeigen, damit der Kanton Luzern künftig noch besser gegen Krisen gewappnet ist.

Die kantonale Krisenorganisation funktionierte unter den anforderungsreichen Umständen alles in allem gut. Das Prinzip «In der Krise Köpfe kennen» und die strukturierte Aufgabenerfüllung ermöglichten rasche und breit abgestützte Lösungen. Individuelle Qualitäten und hohe Leistungsbereitschaft auf strategischer und operativer Ebene trugen zu besonnenen Entscheiden und transparenter Kommunikation bei (s. Ausführungen in Kap. 8).

Dieser Rechenschaftsbericht dient der Umsetzung des folgenden Leitsatzes in der Luzerner Kantonsstrategie: Luzern steht für Zusammenhalt. Die Krisenbewältigung wird noch einige Zeit nachwirken. Wichtig war und ist der Zusammenhalt in der Bevölkerung, beispielsweise wenn es darum ging, Massnahmen solidarisch mitzutragen. Auch bei der Koordination zwischen den Departementen, mit weiteren Akteurinnen und Akteuren der Krisenbewältigung und zwischen verschiedenen Staatsebenen war und ist Zusammenhalt ein zentraler Faktor für die effektive Krisenbewältigung.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Eine globale Krise – viele Einzelschicksale	5
1.2 Solidarität und grosser Einsatz – Danke	5
1.3 Nachbearbeitung: Erkenntnisse, Lehren, Handlungsbedarf	6
1.4 Evaluationsgegenstände, Fragestellungen und Methodik	7
1.5 Ausblick	8
1.6 Vorbemerkung zu den Kapiteln 2 bis 5	9
1.7 Vorbemerkung zu Kapitel 7	9
2 Krisenorganisation	9
2.1 Grundlagen und Vorbereitung auf die Krise	9
2.2 Organisation und Prozesse	10
2.3 Kommunikation	13
2.4 Durchhaltefähigkeit und Ressourcen	14
3 Sektoren Gesundheit und Soziales	15
3.1 Massnahmen	15
3.2 Grundlagen	17
3.3 Organisation und Prozesse	18
3.4 Kommunikation	19
4 Sektoren Wirtschaft und Kultur	20
4.1 Massnahmen	20
4.2 Grundlagen	23
4.3 Organisation und Prozesse	24
4.4 Kommunikation	26
5 Sektor Bildung	27
5.1 Massnahmen	27
5.2 Grundlagen	28
5.3 Organisation und Prozesse	28
5.4 Kommunikation	30
6 Gesamtübersicht Finanzen	31
6.1 Mehraufwand Sofortmassnahmen	31
6.2 Mehr- und Minderaufwand im Tagesgeschäft sowie Mindererträge allgemein	32
6.3 Steuern	33
6.4 Investitionsrechnung	33
6.5 Covid-19-Pandemie als ausserordentliches Ereignis im Sinn der Schuldenbremse	33
7 Politische Prozesse	34
7.1 Ausgangslage	34
7.2 Rechtsetzung	35
7.3 Finanzbeschlüsse	42
7.4 Digitalisierung des Ratsbetriebes	46
7.5 Gemeinden	48
8 Fazit	49
8.1 Zweckmässige Krisenorganisation, gute Grundlagen und grosser Einsatz	49
8.2 Herausforderungen bei Ressourcen, Koordination, Kommunikation	50
8.3 Zielsetzung: Aus der Krise lernen	51

9 Antrag	52
Entwurf	53
Beilagen	54

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern.

1 Ausgangslage

1.1 Eine globale Krise – viele Einzelschicksale

Die Covid-19-Pandemie hat viele Menschen im Kanton Luzern stark betroffen. Hohe Güter wie Gesundheit, sozialer Zusammenhalt, wirtschaftliche Sicherheit, Zugang zu Bildung und politische Partizipation waren bedroht und eingeschränkt. Viele Menschen leiden bis heute an den Folgen der Virus-Erkrankung. 470 Menschen sind im Kanton Luzern bis August 2022 im Zusammenhang mit dem Virus verstorben. Ihnen gilt unser Gedenken, ihren Hinterbliebenen unsere Anteilnahme.

Neben den gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen zeitigte die Covid-19-Pandemie auch gesellschaftliche Folgen. Zu denken ist an die vulnerablen Personen und die jungen Menschen, die schmerzliche soziale Einbussen hinnehmen mussten. Zu denken ist auch an teilweise radikale Positionen und aufgeladene Debatten, die das direktdemokratische föderale Staatsverständnis der Schweiz auf die Probe stellten.

1.2 Solidarität und grosser Einsatz – Danke

Zu jeder Zeit konnten wir auf den Zusammenhalt und die Solidarität als tragende Säulen unserer Gesellschaft bauen. Viele haben Grosses geleistet, um die Folgen der Krise abzuschwächen: Pflegende, Ärztinnen und Ärzte leisteten in beispiellosem Ausmass rund um die Uhr medizinische Hilfe und Unterstützung. Menschen in der Nachbarschaft und Freiwilligen-Organisationen halfen lokal, unbürokratisch und mit viel persönlichem Engagement. Schulleitungen, Lehrpersonen, Eltern und Jugendorganisationen unterstützten Kinder und Jugendliche im (digitalen) Schulalltag und in der Freizeit, in der soziale Kontakte und Aktivitäten eingeschränkt waren. Arbeitgebende und Arbeitnehmende stemmten sich gegen die Folgen von Schliessungen und Kurzarbeit. Verbände und Branchenorganisationen vertraten die Interessen ihrer Mitglieder auf politischer Ebene und setzten sich für den Informationsfluss ein. Beschäftigte und Freiwillige in Kultur und Sport fanden kreative Wege angesichts von Kontaktbeschränkungen. Die Einsatzkräfte von Armee, Zivilschutz und Polizei, die Verantwortungstragenden und Mitarbeitenden der Verwaltungen aller Staatsebenen und in zahlreichen Institutionen koordinierten ihre Aufgaben, informierten und setzten die teilweise rasch ändernden Vorgaben um. Sie alle haben mit Sachverstand und Herz einen grossen Beitrag geleistet, damit der Kanton Luzern die Krise gut bewältigen konnte.

Ihnen allen gilt unser grosser Dank und unsere Anerkennung.

1.3 Nachbearbeitung: Erkenntnisse, Lehren, Handlungsbedarf

Die Covid-19-Pandemie war geprägt durch grosse Unsicherheiten, sich rasch ändernde Massnahmen und Vorgaben seitens des Bundes und schwierige Abwägungen – etwa zwischen dem Gesundheitsschutz und der Wahrung individueller Grundfreiheiten. Das Handeln unseres Rates war darauf ausgerichtet, Infektionen und damit Todesfälle, schwere Verläufe, gesundheitliche Langzeitfolgen und vor allem das Risiko einer Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern oder zu minimieren. Die zum Gesundheitsschutz notwendigen Massnahmen sollten dabei möglichst geringe wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Auswirkungen haben. Wo solche nicht zu verhindern waren, ergriff unser Rat eigene Massnahmen oder setzte die Massnahmen des Bundes zur Abfederung um. Unserem Rat war es zudem wichtig, die Bevölkerung und besonders betroffene Anspruchsgruppen rasch, sachlich und transparent über Massnahmen und Entscheide zu informieren.

Die kantonale Krisenorganisation funktionierte unter den anforderungsreichen Umständen alles in allem gut. Das Prinzip «In der Krise Köpfe kennen» und die strukturierte Aufgabenerfüllung ermöglichten rasche und breit abgestützte Lösungen. Individuelle Qualitäten und hohe Leistungsbereitschaft auf strategischer und operativer Ebene trugen zu besonnenen Entscheiden und transparenter Kommunikation bei. Die Überforderungs- und Überlastungsphasen zu Beginn der Krise konnten im weiteren Verlauf abgefedert werden dank der Bereitschaft anzupacken, wo Hilfe nötig war.

Die Massnahmen zur Krisenbewältigung erreichten ihre Ziele: Luzern hat die Krise gut gemeistert. Die ambulante und stationäre Gesundheitsversorgung hat zu jeder Zeit funktioniert, auch dank der sehr guten Zusammenarbeit mit den Spitälern und der Spitäler untereinander. Die zentrale Strategie beim Impfen mittels Impfbussen und mobilen Impfequipen für die Alters- und Pflegeheime und die Institutionen der sozialen Einrichtungen (SEG-Institutionen) hat sich bewährt. Die Arbeitsplätze im Kanton Luzern konnten im Wesentlichen gesichert, Massenentlassungen und Konjunkturschwächen verhindert werden. Der Werk- und Innovationsplatz, der Messeplatz und die Kulturlandschaft in Luzern sind lebendig, vielseitig und innovativ wie vor der Krise. Im Bildungsbereich ist dank der Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts während der überwiegenden Dauer der Krise kaum mit langfristigen negativen Auswirkungen auf die Schullaufbahnen zu rechnen. Die Entwicklung der Luzerner Berufsbildung und des Lehrstellenmarktes war und ist stabil (s. dazu auch Kap. 8.1).

Die Entscheidungsfindung steht in einer Krise mehr als sonst in einem Spannungsverhältnis zwischen der Schnelligkeit einerseits und der Koordination, dem Einbezug und der Abstimmung andererseits. In einer akuten Krisenphase braucht es schnelle Entscheidungen, was zulasten des Einbezugs und der Koordination geht. Das Verhältnis kann sich in weiteren Krisenphasen ändern. Die Abwägung muss sich zudem an den Realitäten messen lassen, dass eine Krise Fokus auf das Wesentliche bedeutet, dass unterschiedliche wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische, geografische und infrastrukturelle Verhältnisse zu unterschiedlichen Einschätzungen und folglich zu unterschiedlichen Entscheidungen führen. Das gilt für die Schweiz und im Kleinen auch für den Kanton Luzern.

Mit dem Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern will unser Rat Erkenntnisse sichern, Lehren ziehen und Handlungsfelder aufzeigen, um künftig noch besser gegen Krisen gewappnet zu sein. Dieser Prozess ist bereits im Gange. Viele Massnahmen wurden rasch ergriffen und umgesetzt. So

sprach unser Rat im April 2020, lange vor dem Vorliegen von entsprechenden Bundesvorgaben, Sofort-Überbrückungshilfen für Kindertagesstätten, Bürgschaftsgarantien für Start-up-Firmen und Soforthilfen für den stark betroffenen Tourismus. Mit Unterstützung der Ausbildungsstätten wurden die Grundlagen für die Durchführung der Matura- und Lehrabschlussprüfungen 2020 geschaffen, damit die Lernenden mit vollwertigen Abschlüssen in die Zukunft starten konnten.

Andere Änderungsprozesse sind angestossen. So hat unser Rat zum Beispiel eine Revision des kantonalen Stimmrechtsgesetzes zur Schaffung der demokratischen Grundlagen für politische Rechte in Notsituationen in die Wege geleitet (vgl. [Bottschaft B 119](#)). Abgestimmt auf das Verfahren auf Bundesebene wird zudem der kantonale Pandemieplan überarbeitet werden. Darin fliessen auch weitere Erkenntnisse ein, die im Zuge des Evaluationsprozesses identifiziert wurden, der diesem Rechenschaftsbericht zugrunde liegt.

Der Rechenschaftsbericht geht zurück auf die Vorstösse [M 274](#) von Angela Lüthold über einen Bericht zu den Auswirkungen der Corona-Krise (teilweise erheblich erklärt) und [M 283](#) von Jasmin Ursprung über die Erstellung eines Wirkungsberichtes über die getätigten Massnahmen während der Corona-Krise (erheblich erklärt) sowie [A 269](#) von Ludwig Peyer über die Strategie des Regierungsrates zur Bewältigung der mittel- bis langfristigen Folgen der Corona-Krise im Kanton Luzern. Sie wurden mit rund 55 weiteren Vorstössen an der Sondersession Ihres Rates zum Thema «Corona» vom 29. Juni 2020 behandelt.

In der Folge hat sich die Covid-19-Pandemie sehr dynamisch entwickelt. Viele der von Ihrem Rat geforderten Massnahmen wurden, getrieben von steigenden Fall- und Hospitalisationszahlen sowie erneuten Schliessungen im Winter 2020/2021 umgesetzt. Dazu zählen die zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen eingeführten Härtefallhilfen für Unternehmen und Sportvereine, ein Schutzschirm für das Messewesen und Schutzmassnahmen an Schulen mit dem Ziel, erneute Schulschliessungen zu vermeiden. Viele Fragestellungen aus der Sondersession im Juni 2020 haben sich inzwischen im Zuge der Entwicklung der Krise beantwortet. Gewisse Langzeitauswirkungen gesundheitlicher, wirtschaftlicher und anderer Natur lassen sich noch nicht abschätzen.

1.4 Evaluationsgegenstände, Fragestellungen und Methodik

Angesichts dieses langen und dynamischen Verlaufs fokussierte unser Rat auf die Evaluation der Krisenorganisation (Kap. 2) und der in der Krisenbewältigung besonders geforderten Sektoren Gesundheit und Soziales (Kap. 3), Wirtschaft und Kultur (Kap. 4) und Bildung (Kap. 5). Im Zentrum stehen Fragen wie die Zweckmässigkeit der Organisationsform und der Aufgabenteilung, die Zuteilung von Verantwortung und Kompetenzen, die Zusammenarbeit zwischen den Departementen und mit externen Akteuren, die Durchhaltetfähigkeit der Krisenorgane, die rechtlichen, politischen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie die rechtzeitige, adressatengerechte und widerspruchsfreie Kommunikation innerhalb der Verwaltung sowie gegenüber Medien, Bevölkerung und betroffenen Anspruchsgruppen.

Ergänzt wird die Evaluation mit einer Gesamtübersicht über die Finanzen (Kap. 6), die erstmals zusammengetragen einen Überblick über den Mehraufwand aus den Sofortmassnahmen, die Mehr- und Minderaufwände im Tagesgeschäft und weitere finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie gibt. Es folgt ein Kapitel zu den politischen Prozessen (Kap. 7). Den Abschluss bildet ein Fazit (Kap. 8).

Die Evaluation der Krisenbewältigung umfasst den Zeitraum zwischen März 2020 und März 2022, also die Phasen der ausserordentlichen und besonderen Lage nach dem Epidemien-gesetz des Bundes (EpG; SR [818.101](#)) mit entsprechenden bundesrechtlichen Einschränkungen. Unser Rat stellte dafür eine interne Projektorganisation auf und mandatierte das Politikberatungsunternehmen Interface mit der methodischen und redaktionellen Begleitung des Evaluationsprozesses. Die Projektorganisation ist in Anhang 1 abgebildet.

Der Evaluationsprozess orientierte sich an einem Soll-Ist-Vergleich. Dabei wird die Krisenorganisation des Kantons Luzern den Kriterien einer zweckmässigen und wirksamen Krisenorganisation gegenübergestellt. Punktuell wird diese Vergleichsebene mit Erkenntnissen aus der Krisenbewältigung in anderen Kantonen ergänzt (Quervergleich). Das methodische Vorgehen zur Durchführung der Vergleiche und zur Beantwortung der Fragestellungen wird in Anhang 2 dargestellt.

1.5 Ausblick

Die Covid-19-Pandemie hat die kantonale Krisenorganisation und die Verwaltung, die Institutionen, Organisationen und Gremien gefordert wie kein Ereignis davor. Sie hat zu einem massgeblichen Wissens- und Erfahrungszuwachs bei der Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen geführt. Dazu zählen vor allem Aspekte der Vorsorge, Vorbereitung, Prävention und Organisation.

Neue Ansteckungswellen, auch mit unbekanntem Virusvarianten, können nicht ausgeschlossen werden. Der Rechenschaftsbericht markiert nicht das Ende der Auseinandersetzung, Analyse und Aufarbeitung. Er bildet basierend auf den bisherigen Erkenntnissen und Erfahrungen die Grundlage für die Identifikation von wichtigen Handlungsfeldern im Hinblick auf kommende grosse Ereignisse und Krisen.

Die abgebildeten Handlungsfelder haben unterschiedliche Umsetzungs- und Wirkungsebenen sowie Zeithorizonte. Ein Teil ist durch die zuständigen Organisationseinheiten auf operativer Ebene umzusetzen oder die Umsetzung ist bereits angestossen. Ein Teil ist übergeordneter, strategischer Natur und bedarf vertiefter Abklärungen, etwa zu Fragen der Anpassung der Regelstrukturen. Um diesen unterschiedlichen Ausrichtungen gerecht zu werden, soll nach der Kenntnisnahme dieses Berichtes durch Ihren Rat eine Umsetzungsorganisation eingesetzt werden. Diese umfasst eine interdepartementale Arbeitsgruppe, bestehend aus in die Krisenbewältigung involvierten Personen. Diese unterbreitet der Konferenz der Departementssekretärinnen und -sekretäre (KDS) bis im Sommer 2023 Vorschläge zur Zuständigkeit, zum Zeithorizont und wenn möglich für erste Konkretisierungen zu den einzelnen Handlungsfeldern. Nach Zustimmung der KDS erfolgt die weitere Umsetzung in der Verantwortung der zuständigen Stellen in den Departementen und der Staatskanzlei. Dies umfasst namentlich ein halbjährliches Reporting in der KDS über den Umsetzungsstand und die Vorbereitung und Erwirkung der notwendigen Beschlüsse der dafür zuständigen Gremien. Wenn es eines Entscheides unseres Rates bedarf, wird dieser nach entsprechender Konsultation oder auf entsprechenden Auftrag der KDS erwirkt. Nach Ablauf von zwei Jahren, also im 2. Halbjahr 2025, ist ein Abschlussbericht der KDS an unseren Rat über die Umsetzung von Massnahmen in den identifizierten Handlungsfeldern geplant. Die Umsetzungsorganisation ist in Anhang 3 dargestellt.

1.6 Vorbemerkung zu den Kapiteln 2 bis 5

Wie in Anhang 2 zum methodischen Vorgehen beschrieben, führte Interface 18 Interviews mit 25 Schlüsselpersonen aus der Verwaltung und ausgewählten externen Akteuren zu den Themen Krisenorganisation und Krisenkommunikation, Gesundheit, Soziales, Wirtschaft, Kultur und Bildung durch. Daran anschliessend fanden drei Workshops statt, in denen der Kreis der befragten Personen um weitere interne und externe Akteurinnen und Akteure erweitert wurde. Soweit in den Kapiteln 2 bis 5 auf Meinungen und Einschätzungen referenziert wird, beziehen sich diese auf Aussagen der Befragten aus den genannten Erhebungen. Dabei ist auch zu beachten, dass verschiedene befragte Akteurinnen und Akteure die gleiche Sachlage teilweise unterschiedlich beurteilt haben. Diese Beurteilungen müssen nicht der Einschätzung unseres Rates entsprechen. Wo unser Rat aufgrund der Erhebungen und eigener Reflexionen Handlungsbedarf erkennt, wird dieser entsprechend gekennzeichnet.

1.7 Vorbemerkung zu Kapitel 7

Die Erarbeitung von Kapitel 7 zu den politischen Prozessen wurde durch den Politikwissenschaftler und -berater Dr. Michael Strebel begleitet. Das Kapitel befasst sich in einem ersten Teil mit der Rechtsetzung und den Finanzbeschlüssen während und nach der Covid-19-Pandemie, stellt Rechtsvergleiche mit dem Bund und anderen Kantonen an und enthält staatsrechtliche Überlegungen dazu. Im zweiten Teil befasst es sich mit dem Ratsbetrieb in Krisensituationen und der Digitalisierungsthematik. Ausgangslage sind die Fragestellungen Ihres Rates zur Handlungsfreiheit, zu den politischen Prozessen in Krisenzeiten, zur Zertifikatspflicht und zur Digitalisierung im Ratsbetrieb (vgl. [P 425](#), [M 305](#), [M 700](#), [M 418](#)). Das Kapitel unterscheidet sich aufgrund des dokumentarischen Aspektes, der rechtlichen Überlegungen und der spezifischen Fragestellungen von den vorangegangenen Kapiteln. Unser Rat will mit dieser Auslegeordnung zu den politischen Prozessen die Grundlage für eine fundierte Auseinandersetzung Ihres Rates mit der Thematik schaffen.

2 Krisenorganisation

2.1 Grundlagen und Vorbereitung auf die Krise

Der Kanton Luzern verfügt mit der kantonalen Epidemieverordnung (KEpV; SRL Nr. [835](#)), den Regelungen zur Pandemievorbereitung und -bewältigung im Gesundheitsgesetz (GesG; SRL Nr. [800](#)) sowie dem Gesetz und der Verordnung über den Bevölkerungsschutz (SRL Nrn. [370](#) und [371](#)) über angemessene rechtliche Grundlagen für das Krisenmanagement. Im [Pandemieplan des Kantons Luzern](#) (2. überarbeitete Version Mai 2018) sind in einem Lagenmodell aufgrund der Pandemieentwicklung die Führungsorganisation, die Aufgaben und die Kompetenzen geregelt. Insbesondere ist vorgesehen, in einer ausserordentlichen Lage die Führung dem Kantonalen Führungsstab (KFS) Pandemie zu übertragen, welcher sich aus dem Kernstab KFS und einer Task-Force Pandemie sowie nach Bedarf weiteren Stellen zusammensetzt. Zudem verfügt der Kanton über eine umfassende, systematische, breit abgestützte und risikobasierte [kantonale Gefährdungs- und Risikoanalyse](#) vom November 2019, basierend auf dem Leitfaden KATAPLAN des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS). Diese schafft die Basis für die kantonalen Vorsorgeplanungen im Bevölkerungsschutz.

Auch die externe und interne Kommunikation in einer Pandemie ist im Pandemieplan geregelt. Zudem liegt ein Konzept Krisenkommunikation für die Öffentlichkeitsarbeit unseres Rates in ausserordentlichen Lagen aus dem Jahr 2016 vor.

Keine Grundlagen bestanden im Kanton Luzern für eine Verzichtsplanning in der Gesamtverwaltung oder ein «Business Continuity Management» (BCM). Ein solches beinhaltet Elemente wie die Priorisierung von Aufgaben, die Vorsorgeplanung (Vorhaltung wichtiger Güter), die Stärkung von Kernaufgaben in der Krise, die Sicherstellung der Durchhaltbarkeit (personell, infrastrukturell), namentlich eine tragfähige Stellvertreter-Regelung und weitere Aspekte der Rolle des Kantons als Arbeitgeber in einer Krisensituation. Jedoch sieht der Pandemieplan vor, dass jeder staatliche und private Betrieb im Rahmen der betrieblichen Vorsorge zu klären hat, wie sich die Absenzen des Personals auf die Aufrechterhaltung der wichtigsten betrieblichen Funktionen auswirken.

Während sich der Pandemieplan als grundsätzlich nützlich erwiesen hat, ist festzustellen, dass die darin enthaltenen Empfehlungen zur betrieblichen Vorsorge in weiten Teilen nicht umgesetzt worden sind. So lagen bei der kantonalen Verwaltung mit wenigen Ausnahmen (z. B. Luzerner Polizei) keine betrieblichen Pandemiepläne vor und die Vorbereitung zur Sicherstellung von Personal und Material im Rahmen der betrieblichen Pandemieplanung wurde entsprechend nicht wahrgenommen. Auch von verwaltungsexternen Akteuren wurden die Empfehlungen häufig nicht umgesetzt. Entsprechend fehlten beim Kanton, bei Spitälern, Heimen, bei der Ärzteschaft und in Betrieben im Frühjahr 2020 die notwendigen Materialien, insbesondere Schutzmasken und Desinfektionsmittel. Dieses Problem bestand indes nicht spezifisch nur in Luzern: In der ganzen Schweiz wurden die Empfehlungen zur Umsetzung der Pandemievorsorge zu wenig berücksichtigt.

Das Konzept Krisenkommunikation hat sich in der Pandemielage bewährt. Die vorgesehenen Strukturen, Prozesse und Instrumente haben funktioniert und ihre Zwecke erfüllt. Gestützt auf die pandemiespezifischen Praxiserfahrungen hat unser Rat das Konzept Krisenkommunikation von 2016 bereits aktualisiert. Die aktualisierte Fassung sieht vor, die verwaltungsinternen Kommunikationsressourcen in künftigen Krisen noch flexibler dort einzusetzen, wo die Ereignisbewältigung stattfindet. Ein weiter gehender Handlungsbedarf besteht auf konzeptioneller Ebene nicht.

Handlungsfeld «Business Continuity Management einführen»

Aus Sicht unseres Rates ist ein «Business Continuity Management» für die Gesamtverwaltung einzuführen. Damit soll die Sicherstellung von staatlichen Leistungen (nicht nur in einer Pandemie) gewährleistet werden. Eine konsequente Umsetzung der betrieblichen Pandemievorsorge und deren Überwachung sollen Bestandteil der Einführung eines solchen «Business Continuity Management» sein.

2.2 Organisation und Prozesse

Die Krisenorganisation wurde wie im Pandemieplan vorgesehen aufgebaut. So nahm im Februar 2020 eine Task-Force Pandemie, welche von der Dienststelle Gesundheit und Sport (DIGE) im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartementes (GSD) einberufen wurde, ihre Arbeit auf. Die fachliche Führung der Task-Force Corona lag beim Kantonsarzt. In der Führung wurde sie vom Stabschef des KFS unterstützt. Am 13. März 2020 setzte unser Rat den KFS ein. Dieser war von da an ununterbrochen bis April 2022 im Einsatz und übernahm Führungs- und Stabsfunktionen in der Krisenbewältigung (s. Organigramme zum Aufbau von KFS und Task-Force Corona in den Anhängen 4 und 5). Der KFS und die Task-Force Corona kamen bis zu drei Mal wöchentlich zusammen. Die Sitzungen der Task-Force Corona

fanden jeweils im Vorfeld zu den Rapporten des KFS statt, wobei die beiden Organisationen eng zusammenwirkten und verschiedene Schlüsselpersonen in beiden Gremien vertreten waren. Um auf die Entwicklung der Ereignisse schnell und angemessen reagieren zu können, hielt unser Rat ab März 2020 neben den ordentlichen Sitzungen mit Beschlussfassung zuerst täglich, später wöchentlich einen Austausch zu Covid-19 ab. Im weiteren Verlauf befasste er sich im Rahmen eines stehenden Traktandums an seinen ordentlichen Sitzungen mit der Krisenbewältigung.

Insbesondere der Austausch innerhalb des KFS und der Task-Force Corona haben sehr gut funktioniert. Die Prozesse und die Zusammenarbeit werden in einer Befragung von den KFS-Mitgliedern grossmehrheitlich als gut bis sehr gut bewertet (s. Zusammenfassung der Umfrage KFS/Task-Force zum Einsatz Covid-19 unter 26 Mitwirkenden vom Frühjahr 2022 in Anhang 6). Mehrfach wird die Führung im KFS durch den Stabschef als besonders positiv hervorgehoben. Eine Stärke beider Gremien war zudem gemäss den Befragten ihre Flexibilität bei der Zusammensetzung. So konnten auch in der fachlichen Task-Force Corona Akteure wie beispielsweise die Gemeinden oder unterschiedliche Leistungserbringer punktuell eingebunden werden (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 1). Mit dem Feuerwehrzentrum Reussbühl stand dem KFS ein geeigneter Ort für die Durchführung der Rapporte und Besprechungen zur Verfügung. Weiter konnten das Ausbildungszentrum Zivilschutz in Sempach als Standort von Stab und Büro KFS zur Koordination der Freiwilligenarbeit, für das Ressourcenmanagement und weitere Dienste sowie der Kommandoposten Nottwil für die Hotline und Lagebeurteilung vom KFS genutzt werden (s. Standorte Krisenmanagement in Anhang 7).

Obwohl der KFS gemäss Pandemieplan nur in der ausserordentlichen, aber nicht in der besonderen Lage für die Führung der Ereignisbewältigung vorgesehen ist, wurde der Einsatz – anders als in den meisten anderen Kantonen – erst nach zwei Jahren beendet (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 5).

Durch die Vereinigung von Führungs- und Stabsfunktionen beim KFS wurden über einen langen Zeitraum sowohl vom KFS als auch in den ordentlichen Strukturen durch die Departemente und unseren Rat Führungsaufgaben wahrgenommen und Aufträge erteilt. Dabei war, beispielsweise bei der Vergabe von Aufträgen an Mitarbeitende der Verwaltung, nicht immer geklärt, ob Zuständigkeiten beim KFS oder beim jeweiligen Departement lagen.

Handlungsfeld «Übergang in die ordentlichen Strukturen schneller ermöglichen»
Der Kanton Luzern nutzt die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie für eine Neukonzeption des KFS. Unser Rat will sowohl Verbesserungen bezüglich der Organisation wie auch organisationsunabhängige Optimierungen vornehmen. Damit soll der KFS per 1. Januar 2024 neu aufgestellt werden. Unabhängig von dieser Neuaufstellung will unser Rat in Zukunft sicherstellen, dass der Übergang von der Krisenorganisation in die ordentlichen Strukturen der Verwaltung schneller umgesetzt werden kann. Dabei muss ein hohes Mass an Flexibilität gewährleistet sein, um den Einbezug des KFS den konkreten Umständen entsprechend optimal ausgestalten zu können. Dies erfordert es, auch in den Departementen entsprechende Massnahmen zur Krisenvorbereitung umzusetzen: namentlich die Einführung eines «Business Continuity Management», Vorkehrungen zur Organisation in einer Krise sowie die Stärkung der Kenntnisse in Stabsarbeit. Die Krisenstrukturen sind ihrerseits zur Unterstützung der ordentlichen Strukturen zu befähigen.

Als Herausforderung in dieser Krise, mit ihren vielfältigen Auswirkungen auf fast alle Lebensbereiche, hat sich die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Departementen und Dienststellen der kantonalen Verwaltung erwiesen. Auch der Informationsaustausch zwischen dem KFS und den jeweiligen Departementen lief nicht immer optimal (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 5). Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in der Organisation des KFS die Führungsverantwortung in der ausserordentlichen Lage bei unserem Rat liegt, wäre es aus Sicht verschiedener Befragter von Vorteil gewesen, wenn unser Rat stärker in die Entscheidungsfindung des KFS eingebunden gewesen wäre, beispielsweise mit regelmässiger Vertretung von Mitgliedern unseres Rates an den Rapporten. Weiter hätte das gegenseitige Aushelfen mit Personalressourcen zwischen den Departementen und Dienststellen besser funktionieren können.

Der Einsatz von Militär und Zivilschutz hat gut funktioniert und war von grossem Nutzen für die Krisenbewältigung. Jedoch lag eine Schwierigkeit darin, dass die (subsidiäre) Rolle dieser Organisationen sowie der Dienstleistungen und des Aufgebotswesens teilweise zu wenig bekannt war. Entsprechend kam es vor, dass falsche Erwartungen an den Einsatz gestellt wurden. Mit fortschreitendem Verlauf und Dauer des Einsatzes haben sich solche Unklarheiten jedoch entschärft. Die regionalisierten Zivilschutzorganisationen haben teilweise einen hohen Koordinationsbedarf auf Seiten der kantonalen Verwaltung ausgelöst. Mit Blick auf den Einsatz des Zivildienstes sind eine Vereinfachung und Beschleunigung der Mobilisierung zu prüfen, damit diese Kapazitäten und das Know-how künftig noch besser genutzt werden können. Massnahmen in diese Richtung müssen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit und mit dem Bund koordiniert erfolgen.

Als Herausforderung in der Krise erwies sich auch die föderale Struktur der Schweiz. Trotz regelmässigem Austausch, sowohl auf Ebene der Regierung als auch der Fachebene, konnten auch in der Zentralschweiz (vor allem zu Beginn der Pandemie) oft keine gemeinsamen Positionen gefunden werden. Auch wenn unterschiedliche Lösungen aus Sicht unseres Rates meist situationsgerecht waren, gab es in der Öffentlichkeit nur wenig Verständnis für die Heterogenität bei den Massnahmen (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 1; s. dazu auch Handlungsfelder in Kap. 3.3 und 4.3).

Unser Rat weist schliesslich auf zwei Herausforderungen bezüglich der Schnittstellen mit dem Bund hin: Erstens auf die Tatsache, dass Konsultationen des Bundes lange Zeit nicht über die Regelstrukturen via Staatskanzlei, sondern über die nationale Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und das GSD liefen. Die Konsultationsfristen waren mit nur wenigen Tagen zudem oft extrem kurz. Die Konsultationsprozesse und der frühzeitige Einbezug der Kantone in die Willensbildung und Entscheidungsfindung durch den Bund auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen bildet eines von sieben Handlungsfeldern mit Optimierungsbedarf im [Schlussbericht der Konferenz der Kantonsregierungen \(KdK\)](#) vom 29. April 2022 zur «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen». Das Thema wird auf dieser Stufe weiterverfolgt. Zweitens sahen sich die kantonalen Vollzugsstellen bei Rückfragen teilweise mit zu langen Reaktionszeiten beim Bund konfrontiert, welche zu Informationslücken führten (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 1). Auch das Thema Kommunikation und Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen adressiert die KdK im erwähnten Schlussbericht und bearbeitet es weiter.

2.3 Kommunikation

Im Bereich der Kommunikation mit den Medien und der Bevölkerung waren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar geregelt. So unterstützte die Kommunikationsabteilung der Staatskanzlei den KFS in allen Kommunikationsangelegenheiten und koordinierte die Kommunikation der Departemente. Während es zu keinen grösseren Pannen bei der externen Kommunikation kam, strapazierten der lang andauernde Einsatz die Ressourcen bei der Staatskanzlei und den mit der Ereignisbewältigung stark belasteten Departementen. Verschiedentlich wird von den Befragten darauf hingewiesen, dass – trotz bestimmter zielgruppenspezifischer Angebote – manche Bevölkerungsgruppen von der Kommunikation des Kantons (primär zum Thema Impfen) nicht oder zu wenig erreicht worden seien.

Eine Herausforderung in der externen Kommunikation bestand für den Kanton darin, dass oft verschiedene Organisationseinheiten Ansprechpartner für dieselben verwaltungsexternen Akteure waren. Dies hat sich beispielsweise in der Kommunikation gegenüber Betrieben gezeigt, die sowohl Informationsbedarf zum Thema Härtefallmassnahmen wie auch zur Umsetzung von Schutzmassnahmen hatten (s. dazu auch Kap. 4.4).

Handlungsfeld «Kommunikation mit Externen stärker koordinieren»

Aus Sicht unseres Rates ist für eine nächste Krisensituation, wenn möglich und sinnvoll, ein «Single Point of Contact» (z. B. im Sinne einer Website mit gesammelten Informationen zu allen Bereichen) und eine verbesserte adressatengerechte Informationsübersicht zu schaffen. Damit wäre – beispielsweise bei einer Strommangelage – eine ganzheitliche Information für Betriebe möglich, um sämtliche Aspekte abzudecken – von Betriebseinschränkungen über die Umsetzung von Massnahmen bis hin zu Unterstützungsgesuchen. Weiter sind die Zuständigkeiten und Prozesse zwischen kantonalen Stellen und Verbänden zu klären und bestehende, bewährte Kommunikationskanäle und Plattformen zu pflegen.

Datenaustausche in der kantonalen Verwaltung, zwischen Departementen und mit Externen haben gemäss Aussagen der Beteiligten mit der bestehenden Software insbesondere wegen komplexer Zugriffsberechtigungen nicht immer gut funktioniert. Weiter wurde der Austausch von Informationen mit Externen über die Geschäftsverwaltungssoftware CMI durch Anforderungen im Bereich Informations- und IT-Sicherheit erschwert. Bereits früh wurde auf SharePoint und punktuell andere Kollaborationsplattformen, wie zum Beispiel Confluence, zurückgegriffen. Dadurch konnte die Problematik des Zugriffs Externer weitgehend entschärft werden.

Eine Herausforderung in der Krise war es, dem Informationsbedarf der Mitarbeitenden des Kantons gerecht zu werden – auch weil die Information über Massnahmen und Konsequenzen für die Mitarbeitenden eng miteinander verknüpft waren. Zwar gab es schnell eine Einigung dahingehend, dass die Dienststelle Personal (DPE) für die Information der Mitarbeitenden zuständig ist. Leider konnten vermutlich jedoch nicht alle Ansprüche der Mitarbeitenden individuell befriedigt werden.

Handlungsfeld «Interne Kommunikation verbessern»

Aus Sicht unseres Rates sollte die interne Kommunikation in einer Krise verbessert werden. Dies betrifft sowohl die Absprachen zwischen Departementen und Dienststellen als auch die Kommunikation des Kantons mit seinen Mitarbeitenden.

2.4 Durchhaltefähigkeit und Ressourcen

Für viele Mitarbeitende des Kantons stellte die Krise über einen langen Zeitraum eine ausserordentliche Mehrbelastung dar. Dennoch war die Durchhaltefähigkeit der Verwaltung gewährleistet. Viele Personen haben in erheblichem Ausmass Mehrstunden geleistet und es mussten neue Personalressourcen geschaffen werden (einerseits ordentliche, meist befristete Stellen und andererseits über den Freiwilligenpool). In manchen Bereichen waren Stellvertreterfunktionen zu wenig klar und Ausfälle einzelner Schlüsselpersonen hätten zu grossen Problemen führen können. Eine tragfähige Stellvertreter-Regelung ist in der Krise von zentraler Bedeutung. Der Stellvertreter oder die Stellvertreterin hat idealerweise nicht bereits selbst eine tragende Rolle in der Krisenbewältigung inne. Optimierungspotenzial wird im Bereich des für die Krisenbewältigung relevanten Know-hows über Stabsarbeit in den Departementen und Dienststellen ausgemacht. Dazu zählen Kenntnisse in den Bereichen Verzichtsplanung, Denken in Varianten oder Lagebeurteilung (s. dazu Handlungsfeld zu «Business Continuity Management» in Kap. 2.1).

Insgesamt konnte der Kanton Luzern seine zentralen Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung ohne grosse Abstriche jederzeit erbringen (vgl. [M 274](#), Spiegelstrich 4), auch wenn gewisse Verwaltungsaufgaben nicht im vorgesehenen Zeitraum erledigt werden konnten und teilweise Unklarheiten bezüglich der Priorisierung von Aufgaben bestanden. Dabei ist auch zu bedenken, dass sanitärische Massnahmen wie Kontaktbeschränkungen dazu geführt haben, dass gewisse Verwaltungsaufgaben temporär ausgesetzt werden mussten (z.B. Inspektionen, Übungen), was wiederum Ressourcen freimachte.

Eine Herausforderung für das Personal der Verwaltung war die Bewältigung der hohen Zahl von Bürgeranfragen sowie teilweise der Umgang mit Drohungen gegenüber Mitarbeitenden der Verwaltung. In Fällen von Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte steht den Dienststellen die Luzerner Polizei (LUPOL) zur Verfügung (z. B. Deeskalationsstrategie für mehr Sicherheit im Kundenkontakt). Das ebenfalls im Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) angesiedelte Kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) implementierte 2021 erfolgreich ein Ansprechpersonenkonzept. Es handelt sich um ein Netzwerk von Personen in den Dienststellen, das zu einer Sensibilisierung und Professionalisierung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung im Umgang mit schwierigen und bedrohlichen Situationen beitragen soll.

Punktuell wurde die mangelnde Flexibilität des Personaleinsatzes innerhalb der kantonalen Verwaltung kritisiert. So sei zu wenig auf Aushelfen zwischen Organisationseinheiten, (befristetes) Einstellen von Personal und den Einbezug externer Dienstleister gesetzt worden, zum Beispiel bei der Personalrekrutierung. Für solche Massnahmen fehlten einerseits in Teilen die Abläufe (s. dazu Handlungsfeld zu «Business Continuity Management» in Kap. 2.1). Andererseits erschwerte das verordnete Homeoffice das kurzfristige Einarbeiten von neuem Personal. Der Kanton sah sich in der Doppelrolle zur Krisenbewältigung für die Bevölkerung und als Arbeitgeber mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Auch wurde die Bedeutung der DPE in der Krise unterschätzt – mit der Konsequenz, dass ihr für die Bewältigung zusätzlicher Aufgaben, wie der Rekrutierung von Personal, der Personaladministration oder der Beratung in Personalfragen, zu wenig Ressourcen zur Verfügung standen. Eine Herausforderung für das Personalmanagement bestand darin, dass aufgrund der dynamischen Anforderungen an den Personalbestand von bestehenden Prozessen abgewichen werden musste.

Für die Arbeit von zuhause standen die geeigneten Grundlagen und die Infrastruktur, sowohl Software als auch Hardware, weitgehend bereits vor der Krise zur Verfügung oder wurde schnell nachgerüstet (z. B. VPN-Zugang). Von Vorteil war dabei, dass die Dienststelle Informatik von Anfang an in den KFS eingebunden war. Die Dienstleistungsbereitschaft und Geschwindigkeit der kantonalen Informatik war eine Stärke in der Krise. Während bei der Verwaltung und der Legislative bereits zu Beginn der Pandemie papierlos gearbeitet werden konnte, fehlen bei der Justiz derzeit die rechtlichen Grundlagen für einen rein elektronischen Rechtsverkehr. Dieser bildet Gegenstand von zwei schweizweiten Informatikprojekten zum digitalen Rechtsverkehr (Justitia 4.0, Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz HIS) (vgl. [M 274](#), Spiegelstrich 4). Insgesamt hat die Pandemie die Einführung moderner Arbeitsformen bei der Kantonsverwaltung begünstigt (s. dazu Kap. 4.3).

3 Sektoren Gesundheit und Soziales

3.1 Massnahmen

3.1.1 Gesundheitsversorgung

Im Kanton Luzern konnte die Gesundheitsversorgung über die gesamte Pandemie hinweg stets aufrechterhalten werden (vgl. [A 269](#), Frage 1). Den Patientinnen und Patienten standen in den Spitälern zu jeder Zeit genügend Betten auf den Normal- und den Intensivpflegestationen zur Verfügung. Neben der Versorgung in den Spitälern war auch die ambulante Versorgung, auch jene der suchtabhängigen Menschen, jederzeit sichergestellt (vgl. [A 269](#), Frage 4).

Grundsätzlich hat der Kanton Luzern die Schutz- und Präventionsmassnahmen des Bundes umgesetzt. Die Ausnahmen, zum Beispiel bei der Quarantäne-Regelung für Pflegepersonal, der Verteilung von Schutzmaterial oder der Bevorzugung des Gesundheitsfachpersonals beim Impfen, wurden von den Akteuren der Gesundheitsversorgung sehr geschätzt. Sie haben das Vertrauen der Bevölkerung in die medizinischen Institutionen gestärkt. Zudem wurde es als zweckmässig wahrgenommen, dass sich der Kanton im Frühling 2020 punkto Gesundheitsversorgung auf ein Worst-Case-Szenario vorbereitete: In Zusammenarbeit mit dem Schweizer Paraplegiker-Zentrum in Nottwil wurde ein Notfallspital mit 220 Betten für mit Covid-19-Erkrankte ausgebaut, welche dann glücklicherweise nicht beansprucht werden mussten.

Fehlendes Schutzmaterial, zum Beispiel Schutzmasken, Schutzkleidung und Desinfektionsmittel, war – wie in den meisten anderen Kantonen auch – besonders zu Beginn der Pandemie bei den meisten Leistungserbringern im Kanton ein Problem. In diesem Zusammenhang wünschen sich einzelne Leistungserbringer (z. B. Hausarztpraxen, Apotheken) bei der Beschaffung des Schutzmaterials in Zukunft mehr Unterstützung durch den Kanton. Für Kritik sorgte das Besuchsverbot in den Alters- und Pflegeheimen. Die Isolierung der Heimbewohnerinnen und -bewohner habe der Gesundheit der Betroffenen mehr geschadet als genützt, wurde argumentiert. Schliesslich wurde vereinzelt kritisiert, dass dem Thema Post-Covid-19-Erkrankung zu wenig Beachtung geschenkt wird.

3.1.2 Testen

Im Kanton Luzern standen über den allergrössten Zeitraum der Pandemie ausreichend Testkapazitäten zur Verfügung, auch für die Schulen, wobei hier im Kanton

Luzern im interkantonalen Vergleich eher wenig getestet wurde.¹ Die Testzentren funktionierten sehr gut. In den Spitälern waren die Testkapazitäten sichergestellt und die IT-Infrastruktur war angemessen. Das Testangebot war auf der Webseite des Kantons übersichtlich dargestellt. Die Optionen (Testzentren, Apotheken) konnten einfach gefunden werden.

Optimierungspotenzial gibt es beim Testen in den Alters- und Pflegeheimen sowie in den Hausarztpraxen. Befragte Fachleute bemängeln, dass mobile Ausbruchsteams für die Heime im Pandemieplan nicht vorgesehen sind und dass der administrative Aufwand für die Hausärztinnen und Hausärzte infolge der Erfassung der Testergebnisse dazu führte, dass sie diese Dienstleistung immer weniger anboten. Letzteres wurde jedoch durch den Bund vorgegeben, weshalb der Kanton dies nicht beeinflussen konnte.

3.1.3 Contact-Tracing

Ab März 2020 wurde die Kontaktnachverfolgung durch die Lungenliga Zentral-schweiz im Auftrag der Dienststelle Gesundheit und Sport durchgeführt. Mit dem Anstieg der Fallzahlen im Herbst 2020 stiess die Lungenliga jedoch an ihre Kapazitätsgrenzen. Ab Oktober 2020 übernahm die Dienststelle Gesundheit und Sport die Kontaktnachverfolgung. Der Aufbau des Bereichs Contact-Tracing innerhalb der Dienststelle und der dazugehörigen Hotline waren anspruchsvoll. Insbesondere war es eine Herausforderung, das notwendige zusätzliche Personal zu rekrutieren und zu schulen. Gemäss Einschätzung der beteiligten Akteurinnen und Akteure funktionierte die Kontaktnachverfolgung nach anfänglichen Schwierigkeiten bis im Herbst 2021 meist gut. Die verschiedenen Wellen mit unterschiedlich hohen Zahlen von laborbestätigten Fällen im Kanton Luzern stellten für die Personalplanung eine grosse Herausforderung dar (s. Anhang 8).

Als ab Mitte Oktober 2021 die Fallzahlen stark anstiegen, konnte die Arbeitslast mit den bestehenden Prozessen nicht mehr bewältigt und die Qualität nicht mehr garantiert werden. Infolgedessen blieben beispielsweise Anrufe für die Entlassung aus der Isolation aus. Infolge der Überlastung wurde Mitte November 2021 anstelle des Erstanrufs ein neuer SMS-Prozess eingeführt. Dies hat die Situation deutlich verbessert.

Das Software-System Sormas, welches auch von anderen Kantonen zur Kontaktnachverfolgung benutzt wird, hat sich bewährt. Die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten war jederzeit lösungsorientiert.

3.1.4 Impfen

Die erste Impfung in der Schweiz wurde im Kanton Luzern verabreicht. Zu Beginn der Pandemie verfolgte der Kanton Luzern eine zentrale Impfstrategie mittels Impfzentren und mobilen Impfequipen für die Alters- und Pflegeheime. Im Herbst 2021 wurden auch dezentrale Impfstationen, beispielsweise in der Mall of Switzerland, ein Impfruck, der in verschiedenen Gemeinden der Luzerner Landschaft Halt machte, und ein Impfschiff eingerichtet. Diese Strategie hat sich insgesamt bewährt, die Luzerner Bevölkerung hat das dezentrale Impfangebot sehr geschätzt, auch wenn die Impfquote im schweizerischen Vergleich nicht erhöht werden konnte. Schlussendlich blieb die Impfquote im Kanton Luzern mit 67,9 Prozent im interkantonalen Vergleich nur leicht unterdurchschnittlich.

¹ Avenir Suisse (2021): Kantonsmonitoring. Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise, Zürich.

Der Einsatz der mehrheitlich pensionierten Ärztinnen und Ärzte in den Impfzentren war zweckmässig. Auch der Beitrag des Zivilschutzes war wertvoll und engagiert. Besonders positiv hervorgehoben wird von den Leistungserbringern die frühzeitige Impfung des Gesundheitsfachpersonals, die von den Verantwortlichen des Kantons Luzern in Abweichung von den Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) beschlossen wurde.

Vorbehalte gegenüber der kantonalen Impfstrategie brachten insbesondere die Hausärztinnen und Hausärzte vor. Sie hätten sich einen früheren Einbezug der Hausarztpraxen gewünscht und sich davon erhofft, noch mehr Menschen von der Notwendigkeit einer Impfung zu überzeugen. Unbestritten ist jedoch, dass eine dezentrale Impfstrategie zu Beginn der Impfkampagne insbesondere aus logistischen Gründen nicht möglich war. Später haben unterschiedliche Auffassungen zwischen Hausärzteschaft und Kanton bezüglich der Entschädigung das dezentrale Impfen in den Regelstrukturen behindert.

Optimierungsbedarf gibt es bei der Kommunikation der Impfkampagne. Der Kanton wurde vom Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) für seine mehrsprachige Impfanmeldung gelobt und hat auch mit verschiedenen Massnahmen versucht, die Impfquote zu erhöhen, zum Beispiel mittels regionsspezifischer Flyer, Zusammenarbeit mit Prominenten, dem Impfschiff oder dem Impftruck. Es hat sich jedoch gezeigt, dass es in Zukunft zweckmässig wäre, vermehrt auch mit Vertrauenspersonen der Migrationsbevölkerung oder mit Quartiervereinen und ähnlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, um der Diversität des Impfdiskurses in den verschiedenen Subgruppen zu entsprechen (s. dazu auch Kap. 3.4).

3.2 Grundlagen

Grundsätzlich erwies sich der Pandemieplan als nützlich. Bewährt hat sich insbesondere, dass auf dieser Grundlage eine Task-Force aus Mitgliedern der Fachgruppe Pandemie eingesetzt und mit besonderen Aufgaben betraut werden konnte. Als Problem hat sich jedoch erwiesen, dass namentlich die Umsetzung der Vorgaben zur Vorratshaltung nicht kontrolliert wurde (vgl. [A 269](#), Frage 3). Die in der Covid-19-Pandemie gewonnenen Erkenntnisse sollen nach Ansicht unseres Rates zum Anlass genommen werden, den Pandemieplan zu überarbeiten (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 3). Insbesondere der Einbezug der Gemeinden (Verband Luzerner Gemeinden, VLG) und der Dienststelle Soziales und Gesellschaft sowie das Thema Schutzmaterial (s. Kap. 3.1.1) und die Übertragung von Aufgaben an Dritte sollen überprüft werden.

In der kantonalen Epidemienverordnung sind die Kompetenzen beim Ausbruch einer Epidemie oder zur Verhinderung einer Epidemie geregelt. Gemäss dieser Verordnung ist die Dienststelle Gesundheit und Sport dafür zuständig, alle erforderlichen Massnahmen gegenüber Einzelpersonen, der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen anzuordnen (§ 4 Abs. 2f [KEpV](#)). Das Kantonsgericht hat jedoch mit Entscheid vom 17. September 2020 (LGVE Nr. [2020 IV Nr. 11](#)) festgestellt, dass diese Delegation nicht zulässig ist, wenn die angeordnete Massnahme generell-abstrakter Natur ist, das heisst für eine unbestimmte Vielzahl von Menschen gilt und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regelt. In der Folge wurden die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in aller Regel von unserem Rat in einer Verordnung beschlossen. Es ist zu prüfen, ob und wie die kantonale Epidemienverordnung entsprechend überarbeitet werden muss (vgl. [A 269](#), Frage 1).

Handlungsfeld «Kantonale Epidemienverordnung und Pandemieplan überarbeiten»
Unser Rat erachtet eine Anpassung der kantonalen Epidemienverordnung im Lichte des Gerichtsentscheides als angezeigt. Zudem wird eine Überarbeitung des Pandemieplans als notwendig erachtet. Bevor wir die Überarbeitung des Pandemieplans an die Hand nehmen, müssen jedoch allfällige neue Vorgaben des Bundes abgewartet werden.

Es gibt Stimmen, die es befürworten würden, wenn der Kanton die Leistungserbringer zu gewissen Vorhalteleistungen rechtlich verpflichten könnte. Dies betrifft zum Beispiel die Lagerpflicht von Schutzmaterial für einen gewissen Zeitraum. Es ist in der Überarbeitung des Pandemieplans zu prüfen, ob und unter welchen Umständen diesbezügliche Kompetenzen insbesondere an den KFS delegiert werden könnten. Im Falle einer solchen Verpflichtung wäre auch die Kostenfrage zu regeln (vgl. [A 269](#), Frage 3).

3.3 Organisation und Prozesse

Die kantonale Task-Force Corona hat sehr gute Arbeit geleistet. Es hat sich bewährt, dass alle relevanten Akteure, insbesondere aus dem Gesundheitsbereich, vertreten waren. Wichtig war auch die Vertretung der Kommunikationsstelle des GSD. Bewährt hat sich zudem der Einbezug der Vertretung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft, die im Pandemieplan nicht vorgesehen ist. Dadurch konnten Themen, welche die Alters- und Pflegeheime, soziale Einrichtungen, Suchtabhängige oder Randständige betreffen, in die Massnahmenplanung einbezogen werden. Vereinzelt wurde bemängelt, dass eine Vertretung der Gemeinden in der Task-Force gefehlt hat. Die Gemeinden tragen für verschiedene insbesondere auch soziale Themen die Verantwortung. Ihr Einbezug in die Task-Force Corona hätte möglicherweise die Umsetzung gewisser Massnahmen vereinfacht (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 1). Die Gemeinden waren jedoch im KFS vertreten. Die beiden Gremien haben sich zeitlich abgestimmt und eng zusammengearbeitet.

Die Zusammenarbeit und die Austauschkultur innerhalb der Task-Force wurde von wenigen Ausnahmen abgesehen als sehr gut beurteilt. Auch war es zweckmässig, dass der Stabschef des KFS Mitglied der Task-Force war. Dadurch konnte ein effizientes Zusammenspiel zwischen dem KFS und der Task-Force sichergestellt werden. Die Mitglieder der Task-Force fühlten sich durch die Verantwortlichen des Kantons wertgeschätzt. Sie konnten ihre Anliegen einbringen und wurden oft auch gehört, zum Beispiel mit dem Anliegen einer frühzeitigen Impfung des Gesundheitsfachpersonals (s. Kap. 3.1.4). Es ist zu prüfen, ob der Austausch zwischen unserem Rat und der Task-Force Corona verstärkt werden kann (s. Kap. 3.4).

Die Pandemie hat die Zentralschweizer Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren näher zusammengebracht (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 1). Der wöchentliche Austausch war offen und wertvoll. In Einzelfragen, etwa bei den Impftarifen, wurden gemeinsame Lösungen erarbeitet. Es ist aber offenkundig, dass es politische und wirtschaftliche Unterschiede gibt, welche auch in Zukunft zu voneinander abweichenden Lösungen führen werden. Von verschiedener Seite wird vorgebracht, dass es im Dienst der Pandemiebewältigung und der Bevölkerung wäre, wenn die gemeinsame Herangehensweise gestärkt würde. Unterschiedliche kantonale Massnahmen und Informationen machen die Arbeit für Leistungserbringer, die über die Kantonsgrenzen hinaus agieren, herausfordernd und sind für die Bevölkerung schwer nachvollziehbar.

Handlungsfeld «Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen verbessern»
Unser Rat ist der Ansicht, dass zu prüfen ist, wie die Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen im Falle einer Krise verbessert werden könnte. Bei einer Pandemie werden Möglichkeiten der Kooperation zum Beispiel bei der Bevölkerungsinformation, den Informations-Webseiten und den Zugängen zum Impfen und Testen oder bei der Priorisierung von Bevölkerungsgruppen beim Impfung gesehen. Die Mitglieder unseres Rates können solche Entwicklungen in den Arbeitsgremien anstossen. Die Erarbeitung allfälliger Grundlagen muss jedoch in den dafür vorgesehenen Prozessen und Strukturen der interkantonalen Zusammenarbeit geschehen.

Zwischen den öffentlichen und privaten Spitälern – dem Luzerner Kantonsspital (LUKS), dem Schweizerischen Paraplegiker-Zentrum (SPZ) und der Hirslanden-Klinik – haben die Zusammenarbeit und der Austausch sehr gut funktioniert. Dies hat massgeblich zur Bewältigung verschiedener Herausforderungen der Pandemie beigetragen. So war das SPZ beispielsweise bereit, die Administration des für das Impfen notwendigen zusätzlichen Personals für den Kanton zu übernehmen, weil insbesondere die Dienststelle Personal nicht über die Kapazitäten verfügte, innert kurzer Frist die Personaladministration der gut 600 freiwilligen Mitarbeitenden in den Impfzentren abzuwickeln. Ein weiteres Beispiel der guten Zusammenarbeit mit den Spitälern ist ein Phasenkonzept der Hirslanden-Klinik, welches die Fallzahlen mit möglichen Massnahmen verknüpfte. Die Spitäler koordinierten sich auch ausserhalb der Task-Force Corona.

Auch die Zusammenarbeit mit den Apotheken und den Alters- und Pflegeheimen hat gut funktioniert. Verschiedentlich wurde jedoch ein verstärktes Engagement des Kantons bei der Koordination der Leistungserbringer gewünscht. Sowohl die Spitex-Organisationen als auch die Hausärzteschaft waren durch die Herausforderungen der Krise, zum Beispiel die Umsetzung von Schutzkonzepten, den Umgang mit Krankheit und Quarantäne des Personals, so stark belastet, dass die Ressourcen für die Koordination mit anderen Leistungserbringern zum Teil fehlten. Eine besondere Herausforderung lag in der Betreuung und Pflege infizierter Patientinnen und Patienten, die aus den Spitälern entlassen wurden, um Bettenkapazitäten für Erkrankte mit schweren Verläufen zu schaffen.

Handlungsfeld «Koordination der Leistungserbringer unterstützen»
Aus Sicht unseres Rates ist zu prüfen, wie die Koordination der Leistungserbringer über die Spitäler hinaus im Pandemiefall verbessert werden kann (Stichwort «Sicherstellung der Versorgungskette»). In diesem Zusammenhang will unser Rat auch prüfen, ob und in welcher Weise die Gemeinden bei der Koordination der Leistungserbringer, die in ihrer Zuständigkeit angesiedelt sind (Spitex sowie Alters- und Pflegeheime), gezielter und besser unterstützt werden könnten.

3.4 Kommunikation

Mitglieder unseres Rates wohnten den Sitzungen der Task-Force Corona nicht bei. Sie waren daher mit deren Überlegungen und Argumenten nicht direkt vertraut. Es ist umgekehrt auch wichtig, dass die Mitglieder der Task-Force in die Überlegungen unseres Rates einbezogen werden, damit sie diese bei ihren Anträgen berücksichtigen können. Kontakte zwischen Mitgliedern unseres Rates und Mitgliedern der Task-Force erfolgten meist über informelle Kanäle. Es wurde die Ansicht vertreten,

dass kurze regelmässige Austausche mit einer Vertretung unseres Rates die Entscheidungsfindung in der Task-Force Corona punktuell vereinfacht und verkürzt hätten (vgl. [M 283](#), Spiegelstrich 5).

Handlungsfeld «Kommunikation zwischen Regierung und Task-Force verstärken»
Unser Rat schlägt vor, zu prüfen, wie die Kommunikation zwischen Regierung und Task-Force in einer kommenden Pandemie so gestaltet werden kann, dass unser Rat soweit notwendig mit den Abwägungen der Fachleute vertraut ist und die Fachleute unsere Überlegungen kennen. Dadurch kann die Zusammenarbeit wie auch die Durchhaltefähigkeit in einer zukünftigen Krise verbessert werden.

Der Kanton hat verschiedene Massnahmen umgesetzt, um direkt mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu kommunizieren. Beispielsweise wurden jüngere Personen mit einem Informationsstand an der Zentralschweizer Bildungsmesse Zebi angesprochen. Oder es wurde ein Impfruck für die Information und Impfung der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten angeboten.

Zwar bot der Kanton eine mehrsprachige Impfanmeldung an. Dennoch zeichnet sich, wie auch in anderen Kantonen, Verbesserungsbedarf bei der Kommunikation mit der Migrationsbevölkerung ab (s. auch Ausführungen in Kap. 3.1.4). Allgemein hätten die Kommunikationskanäle von externen Partnern, zum Beispiel dem Apothekerverband, besser genutzt werden können.

Handlungsfeld «Informationen der Migrationsbevölkerung verbessern»
Unser Rat schlägt vor, zu prüfen, wie die Information an die Migrationsbevölkerung in Krisen verbessert werden kann, zum Beispiel mit Kooperationen mit Ausländerorganisationen, Veranstaltungen in den Quartieren oder über die Zusammenarbeit mit Vertrauenspersonen der Migrationsbevölkerung.

4 Sektoren Wirtschaft und Kultur

4.1 Massnahmen

Im Bereich Wirtschaft und Kultur umfasste die Krisenbewältigung in erster Linie die Umsetzung von Massnahmen zur finanziellen Unterstützung der Wirtschafts- und Kulturbetriebe. Zudem waren die Betriebe auf Informationen im Hinblick auf die Umsetzung von Schutzmassnahmen angewiesen. Entsprechend beziehen sich die nachfolgenden Einschätzungen nicht nur auf jene Bereiche, in denen die Unterstützungsmassnahmen umgesetzt wurden, sondern teilweise auch auf die Bereiche der Verwaltung, die für gesundheitspolitische Belange zuständig waren. Die Massnahmen haben einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Luzerner Wirtschaft geleistet. Es waren und sind keine grossen Wellen von Konkursen ersichtlich.

4.1.1 Härtefallmassnahmen

Die Härtefallmassnahmen wurden federführend durch das Finanzdepartement (FD) in enger Kooperation mit dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) aufgebaut und umgesetzt. Die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen² erlaubten es unserem Rat, mit der notwendigen Flexibilität adäquat und schnell zu reagieren (s. Kap. 7 Politische Prozesse). So führten die zuständigen Departemente, allen vo-

² Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (SRL Nr. [600](#)) und Gesetz über die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik (SRL Nr. [900](#)).

ran das FD, bis dato elf Botschaften zu Sonder-, Nachtrags- und Zusatzkrediten zuerst durch unseren und anschliessend durch Ihren Rat (s. dazu die Auflistung in Kap. 7.3.2). Oft lagen zwischen diesen beiden Schritten nur wenige Wochen. Dies ist Ausdruck des ausserordentlichen Einsatzes, der im Interesse der Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie geleistet wurde. Es ist zugleich Ausdruck der auch in Krisensituationen funktionierenden politischen Prozesse in unserem Kanton. Der Aufbau der Härtefallmassnahmen und die Erarbeitung der notwendigen Grundlagen erfolgten pragmatisch und in konstanter Absprache mit den betroffenen Departementen und verschiedenen politischen und privaten Akteuren. Der Aufbau der Härtefallmassnahmen war ein Prozess, bei dem die Massnahmen ausreifen mussten und sich das Vorgehen als lernendes System bewährt hat.

Die Umsetzung der Härtefallmassnahmen hat insgesamt gut funktioniert. Zur Bewältigung der hohen Zahl von Gesuchen wurde in kurzer Zeit zusätzliches Personal beigezogen. Die Abwicklung des Gesuchsprozesses sowie der interne Wissenstransfer wurden durch den Aufbau einer Informatikstruktur und ein agiles Projektmanagement unterstützt. Die Projektverantwortlichen konnten dabei auf technische Infrastruktur und Tools zurückgreifen, die in anderen Bereichen der Verwaltung bereits vor der Covid-19-Pandemie im Einsatz waren, zum Beispiel eine E-Formularlösung und kollaborative Tools wie Jira und Confluence. Wichtig waren aus verwaltungsinthener Sicht auch die ad hoc geschaffenen Gefässe, bei denen verwaltungsinthene und -externe Personen einbezogen wurden (s. Kap. 4.3). Eine Lehre aus der Umsetzung der Härtefallmassnahmen ist, dass bei der Gesuchbeurteilung nicht nur Schnelligkeit zählt. Für Betriebe sind auch Klarheit und Verlässlichkeit wichtige Aspekte. Eine Lehre im Zuge der Umsetzung der Härtefallmassnahmen war denn auch, dass sich klare, aber kurze Eingabefenster für die Gesuche bei gleichzeitiger präziser Ansage, wann gesammelt mit einer Rückmeldung und abschliessenden Beurteilung gerechnet werden kann, bewähren. Das FD hat aus der Wirtschaft verschiedentlich Rückmeldungen erhalten, dass das Bedürfnis der Unternehmen nach Planung und Sicherheit zum Zeitpunkt der Rückmeldung gegenüber einer möglichst raschen Auszahlung überwiegt.

Aus verwaltungsexthener Sicht wurde bestätigt, dass die Härtefallmassnahmen genügend schnell aufgebaut wurden. Jedoch wurde die Planungssicherheit zum Teil als ungenügend wahrgenommen. Zu Beginn der Krise fehlte ein klares Signal, um Unsicherheiten und Existenzängste von Betrieben abzufangen. Der Umgang mit fortlaufend wechselnden Vorgaben des Bundes war für die Kantone anspruchsvoll. Eine gut erarbeitete Lösung, die zwar etwas später in Kraft getreten wäre, dafür aber ohne so massgebliche Änderungen ausgekommen wäre, hätte in dieser Hinsicht mehr Sicherheit bieten können. In Bezug auf die Planungssicherheit für Unternehmen zeigte sich die Bedeutung der oben beschriebenen Anpassungen mit klaren Eingabefenstern für Gesuche, die als Reaktion auf die schon damals geäusserten Einwände umgesetzt wurden.

Bei der Umsetzung der Härtefallmassnahmen bestand ein Zielkonflikt zwischen Geschwindigkeit und Genauigkeit. Zum einen hat die Krise rasches Handeln erfordert, um das Vertrauen herstellen und die nötige Hilfe leisten zu können. Zum anderen musste antizipiert werden, dass dem Ruf nach möglichst viel und möglichst raschen Zahlungen bald ein solcher nach Nachkontrollen und Untersuchungen bei möglichen Falschzahlungen folgen würde. Die Finanzierung zwischen Bund und Kanton ist so aufgebaut, dass der Bund erst mehrere Monate später und nach Überprü-

fung und Stichproben die von den Kantonen als Vorschuss geleisteten Mittel erstattet. Für die Kantone bestand somit ein massgebliches finanzielles Risiko, das es zu minimieren galt. Die teilweise zeitaufwendigen Absprachen, zum Beispiel zwischen Bund und Kanton, trugen massgeblich dazu bei, Klarheit über Dissonanzen zwischen dem politisch gewollten pauschalen Unterstützungsmodell und dessen Schwächen herzustellen.

4.1.2 Kurzarbeit

Das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung war bereits zu Beginn der Krise ein bestehendes, etabliertes Instrument, das entsprechend schnell angewendet werden konnte. Für dessen Umsetzung ist das Sozialversicherungszentrum WAS Wirtschaft Arbeit Soziales zuständig.

Die grosse Herausforderung war der Umgang mit der hohen Zahl von Gesuchen und Anfragen von Betrieben. Hinzu kam, dass die Kurzarbeitsgesuche anfänglich noch in Papierform eingereicht werden mussten und der Betrieb nicht auf eine solch grosse Masse an Gesuchen und Anfragen ausgerichtet war. So kam es in der ersten Phase im Frühjahr 2020 zu einer Überlastung und zu Verzögerungen. Das WAS hat schnell reagiert, um den Betrieb anzupassen und den Prozess zu beschleunigen. Innerhalb von wenigen Wochen wurde zusätzliches Personal eingestellt und die benötigte Infrastruktur bereitgestellt. Auch der Aufbau einer Helpline sowie die Erstellung und Aktualisierung von FAQs auf der Webseite haben nach einigen Anlaufschwierigkeiten gut funktioniert. Herausfordernd waren dabei die sich ändernden Rahmenbedingungen durch neue Beschlüsse des Bundes sowie deren Interpretation und die rechtzeitige Instruktion sämtlicher Mitarbeitenden. Ab Juni 2020 konnten die Gesuche elektronisch eingereicht werden, wodurch der Prozess deutlich effizienter wurde. Inzwischen werden die meisten Fälle digital abgewickelt. Auch wurden von Bund und Kanton gesetzliche Anpassungen vorgenommen, um den Prozess zu beschleunigen. Aus verwaltungsexterner Sicht war das Instrument der Kurzarbeit effektiv und unbürokratisch in der Umsetzung.

4.1.3 Ausfallentschädigungen Kultur

Die Vorgaben zur Unterstützung von Kulturbetrieben und Kulturschaffenden kamen mehrheitlich vom Bund, weshalb der Handlungsspielraum des Kantons respektive des Bildungs- und Kulturdepartementes (BKD) begrenzt war. Der Prozess der Gesuchsabwicklung funktionierte gut, doch erforderte er enorme personelle Ressourcen und eine zusätzliche Fachkraft musste eingestellt werden. Das BKD war dank bereits vorhandener technischer Infrastruktur mit Online-Gesuchsportale und Datenablagensystem gut auf die digitale Gesuchsabwicklung vorbereitet. Aus externer Sicht wurde bestätigt, dass die Vorgaben des Bundes durch den Kanton rasch und gut umgesetzt wurden.

Wichtig waren die Zusammenarbeit und die Kommunikation der kantonalen Verwaltung sowie mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kulturszene (s. Kap. 4.3 und 4.4). Die Entscheide zur finanziellen Unterstützung im Kulturbereich wurden aus externer Sicht gut kommuniziert. Im Bereich der Kulturförderung fand zudem eine gute Koordination mit anderen Kantonen und der Stadt Luzern statt, zum Beispiel bei der Erarbeitung gemeinsamer Wegleitungen.

4.1.4 Messewesen und Tourismus

Im Rahmen der Unterstützungsmassnahmen für das Messewesen und den Tourismusbereich hat die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und externen Akteuren

sehr gut funktioniert. Aus externer Sicht wurden die Akteurinnen und Akteure in den beiden Bereichen durch die federführende Dienststelle Raum und Wirtschaft (Rawi) des BUWD gut begleitet.

Der Schutzschirm für Fach- und Publikumsmessen bedeutete für den Kanton die Übernahme einer neuen Aufgabe, nämlich als Versicherer für private Messen. Messeveranstalter waren mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass sie nicht von den Härtefallmassnahmen profitieren konnten und auch das Instrument der Kurzarbeit nicht oder nur beschränkt zweckmässig war. Der Schutzschirm bot hier die benötigte Unterstützung. Aus verwaltungsexterner Sicht hat sich das Instrument nach einer Initialisierungsphase insgesamt bewährt.

Mit der Unterstützung für die Angebote des touristischen Verkehrs konnte auf die spezifische Situation der betroffenen Bergbahnen eingegangen werden. Die Anwendung wurde eng mit den Härtefallmassnahmen abgestimmt und umgesetzt. Dabei hat sich die Dienststelle Rawi mit dem zuständigen Bundesamt für Verkehr (BAV) und den Nachbarkantonen ausgetauscht, um eine möglichst einheitliche Anwendung zu erreichen. Auch auf die spezifische Situation der Schifffahrtsgesellschaft Vierwaldstättersee (SGV) wurde in Abstimmung mit den Zentralschweizer Kantonen und dem BAV bereits Anfang 2021 eingegangen und mit dem Verzicht auf bedingt rückzahlbare Darlehen im Rahmen einer Sanierungsvereinbarung eine unternehmensspezifische Lösung gefunden.

Im Bereich Tourismusmarketing hat der Kanton aus externer Sicht schnell reagiert. Der Kanton unterstützte die Akteure beim Marketing und bei Recovery-Massnahmen. Akteure aus dem Tourismusbereich kritisierten jedoch, dass sich die Zentralschweizer Kantone untereinander zu wenig koordiniert hätten.

4.1.5 Start-ups

Der Kanton Luzern hat am Programm des Bundes für Start-up-Bürgschaften teilgenommen. Die eingereichten Unterlagen wurden unter der Leitung der Abteilung Wirtschaftsentwicklung des BUWD gemeinsam mit dem FD und der Wirtschaftsförderung Luzern sowie mit externen Experten eingehend geprüft und in einem nächsten Schritt zur Beurteilung der zuständigen Bürgschaftsorganisation weitergeleitet. Der positive Entscheid diente als Grundlage für das Start-up-Unternehmen, um bei einer Geschäftsbank einen verbürgten Kredit zu beantragen. Die Vorprüfung der Gesuche wurde dem Innovationstransfer Zentralschweiz (ITZ) übertragen.

Dank der bereits vor der Pandemie bestehenden guten Zusammenarbeit mit verschiedenen externen Organisationen wie der Wirtschaftsförderung, dem Technopark oder dem ITZ konnte in der Krisensituation schnell eine gute Organisation für das Start-up-Programm gefunden werden. Die Prozesse wurden mit der Finanzkontrolle abgestimmt. Die Beurteilung der passenden Bürgschaftshöhe stellte zu Beginn eine grosse Herausforderung für die Verwaltung dar. Mit der Zeit spielte sich eine Praxis ein.

4.2 Grundlagen

Im Bereich Wirtschaft und Kultur konnten die zuständigen Organisationseinheiten nur vereinzelt auf konzeptionelle Grundlagen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie zurückgreifen. Im Juni 2020 wurde die «Wirtschaftspolitische Strategie zur Bewältigung der Coronakrise» erarbeitet und von unserem

Rat verabschiedet. Aus verwaltungsinterner Sicht war dies wichtig, um eine Orientierung zu haben und die Rolle des Kantons aufzuzeigen. Jedoch konnten zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Strategie noch nicht alle Auswirkungen der Pandemie abgeschätzt werden. Weitere Grundlagen wurden fortlaufend erarbeitet. Dazu zählen Verordnungen, Botschaften, Erläuterungen und Wegleitungen. Diese wurden oft inner weniger Wochen durch das zuständige Departement erstellt, durch unseren Rat verabschiedet und durch Ihren Rat beschlossen. So wurden in hohem Tempo Beschlüsse von hoher Qualität und Kohärenz sowie in Übereinstimmung mit den ebenfalls im Fluss befindlichen Bundesvorgaben ermöglicht.

4.3 Organisation und Prozesse

Die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie durch die verschiedenen Unterstützungsmassnahmen erfolgte ausserhalb des KFS. Die Krisenorganisation respektive die notwendigen Strukturen und Prozesse wurden ad hoc aufgebaut und jeweils flexibel, der Situation entsprechend, angepasst. Aus verwaltungsinterner Sicht waren dabei die Bereitschaft und die Motivation der Mitarbeitenden, viel Engagement in die Krisenbewältigung und die Zusammenarbeit zu investieren, zentral.

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung zur wirtschaftlichen Unterstützung der Betriebe wurden aus verwaltungsinterner Sicht früh geklärt und entsprechend umgesetzt. In Bezug auf moderne Arbeitsformen entpuppte sich die Covid-19 Pandemie als eine Art Schnellzug (s. dazu auch Ausführungen in Kap. 2.4). Um dem komplexen, dynamischen Umfeld gerecht zu werden, wurden Aufgaben nach unten delegiert und den Verantwortlichen wurde viel Gestaltungsraum zur Erfüllung der Aufgaben gewährt. Private und staatliche Akteure arbeiteten in einem Mass zusammen, wie das vorher nicht üblich war. Aus verwaltungsinterner Sicht war dies zweckmässig. Verwaltungsexterne Befragte kritisierten, dass Zuständigkeiten und Ansprechpersonen teilweise unklar waren, zum Beispiel, wenn es um Vollzugsfragen bei Schutzmassnahmen ging (s. dazu auch Kap. 4.4). Man sei beim Kanton aber grundsätzlich auf offene Ohren und viel Flexibilität gestossen.

Zur verwaltungsinternen Koordination und zum regelmässigen Austausch wurde unter der Leitung des BUWD eine Koordinationsgruppe mit Beteiligten sämtlicher Departemente geschaffen, welche die verschiedenen Unterstützungsmassnahmen abdeckten (Zusammensetzung s. Anhang 9). Damit wurde die Koordination der Massnahmen sichergestellt. Das Gefäss erlaubte einen wertvollen, effizienten Austausch, der über Departements- und Hierarchiegrenzen hinweg gut funktionierte.

Ebenso wurde der Austausch mit Interessenvertretungen der Wirtschaft und Kultur gepflegt. Früh wurde ein Informations- und Austauschgefäss mit einem erweiterten Kreis (Koordinationsgruppe Wirtschaft) und einem kleinen Kreis (Ausschuss) geschaffen. Darin waren Akteurinnen und Akteure aus den Bereichen Wirtschaft und Kultur vertreten (Zusammensetzung s. Anhang 9). Das Gefäss war für die Verantwortlichen innerhalb der Verwaltung sehr wertvoll. Es diente als eine Art Echoraum und erlaubte einen unmittelbaren und direkten Austausch. Aus verwaltungsexterner Sicht wurde der Einbezug und der Austausch positiv beurteilt. Im Ausschuss konnten Anliegen von Seiten Wirtschaft und Kultur eingebracht und es konnte auf Augenhöhe diskutiert werden. Einzelne externe Akteure (aus dem Gastro- und dem Kulturbereich) hätten sich insgesamt einen noch stärkeren Einbezug durch die Verwaltung gewünscht.

Im Bereich der Härtefallmassnahmen wurden weitere Gefässe geschaffen, um die verwaltungsinterne Sicht zu kommunizieren und Inputs von Seiten der Wirtschaft abzuholen. Dazu zählt die Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretenden von Wirtschaftsverbänden, Unternehmen und Sozialpartnern, und das Expertengremium. Letzteres war für die abschliessende Beurteilung aller Gesuche zuständig. Die Prüfarbeit wurde durch erfahrene Personen aus Organisationen wie der Luzerner Kantonalbank und dem Treuhandunternehmen BDO oder der Dienststelle Steuern gemacht. Als wertvoll erwies sich auch der mehrmalige Austausch mit der Finanzkontrolle. Diese Gefässe haben aus Sicht der involvierten Personen gut funktioniert. Heute liegen umfassende Prozessdokumentationen von mehreren hundert Seiten vor. Eine konstruktive Nähe zwischen den verschiedenen Akteuren hat dazu beigetragen, dass zweckmässige Lösungen gefunden wurden, zum Beispiel ein pragmatisches Unterstützungsmodell bei gleichzeitigem Ausbau der bedingten Gewinnbeteiligung als letzter Absicherung. Zusätzlich fanden zu jeder Zeit auch bilaterale Gespräche zu individuellen An- oder Nachfragen aus den Bereichen Wirtschaft und Kultur statt. Als anspruchsvoll und zeitintensiv stellte sich die Klärung einiger inhaltlicher Fragen heraus, zum Beispiel zur Überkompensation. In Anbetracht dessen, dass der Kanton Vorleistungen von insgesamt rund 250 Millionen Franken zu erbringen hatte, wurde diesen Diskussionen mit allen Beteiligten viel Zeit eingeräumt. Für das Herbeiführen notwendiger Entscheide bei grossen Unsicherheiten könnte es hilfreich sein, künftig noch stärker in Szenarien zu denken, um antizipieren zu können, wo die Schwierigkeiten liegen.

Handlungsfeld «Wissen betreffend Krisenorganisation sichern und zusammenführen»

Im Zuge der Pandemie haben die verschiedenen involvierten Organisationseinheiten Strukturen und Prozesse zur Krisenbewältigung in den Bereichen Wirtschaft und Kultur aufgebaut und wertvolle Erfahrungen gesammelt. Aus Sicht unseres Rates sind dieses dezentral gesammelte Wissen und die Lehren departementsübergreifend zu sichern und zusammenzuführen, soweit dies nicht bereits geschehen ist. Es ist zudem zu prüfen, wie die Strukturen und Prozesse im Hinblick auf eine mögliche nächste Krise (nicht nur eine Pandemie) vorbereitet werden können und ob in Zukunft stärker in Szenarien gedacht werden soll.

Dass die Bereiche Wirtschaft und Kultur nur punktuell durch Vertreter des BKD und des WAS im KFS vertreten waren und die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie durch die Unterstützungsmassnahmen weitgehend ausserhalb des KFS erfolgte, wurde teilweise kritisch beurteilt. Auch war der departementsübergreifende Austausch mit dem Gesundheitsbereich zum Teil nicht zufriedenstellend. Dabei geht es beispielsweise um eine verzögerte Information über Entscheidungen, die Auswirkungen auf den Wirtschafts- und Kulturbereich haben, wie zum Beispiel Kapazitätseinschränkungen bei Anlässen. Die schwache Anbindung und Vertretung der Themen der Wirtschaft und Kultur im KFS wurde insbesondere auch aus verwaltungsexterner Sicht kritisch beurteilt. Die Folgen von Schutzmassnahmen für Wirtschafts- und Kulturbetriebe seien teilweise zu wenig mitgedacht worden, und die Umsetzung konnte ungenügend vorbereitet werden.

Handlungsfeld «Anliegen der Wirtschaft und Kultur im Kantonalen Führungsstab einbeziehen»

Aus Sicht unseres Rates ist zu prüfen, wie der Einbezug der Anliegen aus den Bereichen Wirtschaft und Kultur in die kantonale Krisenorganisation (KFS) bei einer möglichen nächsten Krise noch besser sichergestellt werden kann.

Einen wertvollen, regelmässigen Austausch und eine Koordination mit anderen Kantonen gab es während der Pandemie insbesondere im Kulturbereich – im Rahmen von bestehenden interkantonalen und regionalen Gremien. Trotz guten Kontakten nur erschwerte Koordination gab es hingegen im Bereich der Härtefallmassnahmen und bei Massnahmen im Bereich Tourismusmarketing. Insbesondere bei den Härtefallmassnahmen waren die Eigendynamiken der Kantone als Folge der dezentralen Verantwortlichkeiten und unklarer Rechtsgrundlagen zu gross, um Synergien nutzen respektive ein einheitliches Vorgehen wählen zu können. Hemmend wirkte sich auch der politische Auftrag der eidgenössischen Räte aus, dass die Unterstützungsmassnahmen kantonal auszugestalten seien. Bei dieser institutionellen Ausgangslage bei gleichzeitig fortlaufendem Ausbau der zu verteilenden Mittel waren in der Praxis Absprachen zwischen den Kantonen kaum möglich. So gab es unter den Kantonen unterschiedliche Lösungen, die für die Bevölkerung und die Betroffenen teilweise nur schwer nachvollziehbar waren. Im Tourismusbereich wäre aus verwaltungsexterner Sicht ein Pooling von gesprochenen Geldern vorteilhaft gewesen, um gemeinsame, regionale Lösungen zu entwickeln.

Handlungsfeld «Koordination mit anderen Kantonen fördern und Aufgabenteilung klären»

Aus Sicht unseres Rates ist zu prüfen, wie im Wirtschaftsbereich in Krisenzeiten eine zweckmässige Koordination mit anderen Kantonen und Regionen frühzeitig aufgegleist und Synergien besser genutzt werden können, zum Beispiel Pflegen, Stärken und Nutzen von bestehenden interkantonalen und regionalen Konferenzen und Gefässen. Mit Blick auf einschränkende institutionelle Vorgaben des Bundes unterstützt unser Rat die Initiativen zur Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit dem Bund in Krisensituationen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit (s. dazu Ausführungen zu den Aktivitäten der Konferenz der Kantonsregierungen in Kap. 2.2) und etwaige Bereinigungen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

4.4 Kommunikation

Von den verschiedenen Organisationseinheiten wurden verschiedene Kanäle für die interne und externe Kommunikation im Bereich Wirtschaft und Kultur genutzt. Als Austausch- und Informationsgefässe standen die Koordinationsgruppen, die Arbeitsgruppe und das Expertengremium Härtefälle im Zentrum. Dort wurde im Vorfeld von wichtigen Entscheiden und bei der Erarbeitung von Grundlagen die Sicht der Verwaltung kommuniziert und gespiegelt. Daneben wurden weitere Kanäle und Tools zur Kommunikation verwendet, zum Beispiel interne Austausch-Meetings, Projektblog, Newsletter, Helplines, Webseiten mit FAQs und Anleitungen, öffentliche Webinare für Betriebe, Informationsveranstaltungen und Medienartikel. Im Bereich Kultur wurden in Kooperation mit den entsprechenden Dachverbänden in den Bereichen bildende Kunst, Theater und Tanz oder mit der IG Kultur zusätzlich spezifische Online-Foren geführt. Die Kommunikation im Bereich Wirtschaft wurde Anfang März 2021 mit externer Unterstützung intensiviert.

Aus verwaltungsinterner Sicht hat die Kommunikation über die verschiedenen Kanäle nach einigen Startschwierigkeiten insgesamt gut funktioniert. Von einigen Vertreterinnen und Vertretern von Wirtschafts- und Kulturbetrieben wurde die Kommunikation zu Beginn teilweise als unzureichend empfunden. Im Bereich der Härtefallmassnahmen wurden die intensive Kommunikation und der enge Einbezug namentlich bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen positiv hervorgehoben. Optimierungsbedarf wird jedoch weiterhin geortet bei Vollzugsfragen wie der Umsetzung von Schutzmassnahmen. Die Vorgaben seien zu wenig proaktiv und adressatengerecht kommuniziert worden. Zudem sei gemäss einigen Befragten nicht immer klar gewesen, wer die Informationen in geeigneter Form an die operative Betriebsebene weitergebe. Aus externer Sicht fehlte zudem eine zentrale Ansprechperson beim Kanton sowie eine Plattform, wo sämtliche relevanten Informationen adressatengerecht und gebündelt zur Verfügung gestellt werden, gegebenenfalls mit Chatfunktion für Vollzugsfragen (s. dazu Handlungsfeld zu Kommunikation mit Externen in Kap. 2.3).

5 Sektor Bildung

5.1 Massnahmen

Mit dem Wechsel in die ausserordentliche Lage im März 2020 beschloss der Bundesrat, den Präsenzunterricht an den Schulen zu verbieten. Der abrupte Übergang in den Fernunterricht brachte für Lehrpersonen, Schulleitungen sowie für die Schülerinnen und Schüler und deren Eltern grosse Herausforderungen mit sich. Gleiches gilt für die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts, welche schrittweise erfolgte: Volksschule ab 11. Mai 2020; Sekundarstufe II und Tertiärstufe ab 8. Juni 2020. Dabei stand neben der Sicherstellung des Unterrichtsbetriebes die Gesundheit der Lernenden und Lehrpersonen durch die Umsetzung geeigneter Schutzmassnahmen im Zentrum.

5.1.1 Fernunterricht und Schutzmassnahmen

Die Umsetzung des Fernunterrichts hat auf allen Schulstufen gut funktioniert. Die Schulen verfügten mehrheitlich über die technischen Voraussetzungen, um den Fernunterricht rasch und in hoher Qualität umzusetzen. Dies bestätigt auch eine externe [Befragung](#) im Juni/Juli 2020 des Umfrageinstituts Link im Auftrag des Bildungs- und Kulturdepartementes (BKD). Aufgrund der relativ kurzen Dauer des Fernunterrichts ist zudem kaum mit langfristigen negativen Auswirkungen auf die Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler zu rechnen. Auf der Grundlage der Umfrageerkenntnisse zum Fernunterricht hat unser Rat Handlungsfelder abgeleitet. So soll die Digitalisierung im Bildungsbereich weiter vorangetrieben werden. Massnahmen dazu wurden bereits aufgegleist beziehungsweise umgesetzt, beispielsweise die Erarbeitung digitaler Lehrmittel, die Stärkung der Weiterbildung der Lehrpersonen für den digitalen Unterricht und das Projekt «Digital Prüfen».

Die Schutzmassnahmen wurden von den jeweiligen Dienststellen des BKD in Rahmenschutzkonzepten festgelegt. Diese wurden von den Schulen an die lokalen Gegebenheiten angepasst und umgesetzt. Dank den regelmässig angepassten Schutzkonzepten konnte der Präsenzunterricht trotz zeitweiser Verschlechterung der Pandemiesituation aufrechterhalten werden. Die teilweise einschneidenden Massnahmen – wie die Maskenpflicht auch für jüngere Schülerinnen und Schüler, das repetitive Testen oder das zeitweise Verbot von Schullagern – erforderte von der Verwaltung und insbesondere von den Schulen in der Umsetzung einen hohen administrativen und kommunikativen Aufwand.

5.1.2 Abschlussprüfungen und Lehrstellenmarkt

Unser Rat hat im April 2020 entschieden, die gymnasialen und die Fachmatura-Prüfungen in einem reduzierten Umfang durchzuführen. Auch wenn die fehlende Koordination bei den Kantonen bezüglich Abwicklung der Maturaprüfungen für negative Reaktionen sorgte, hat die Umsetzung gemäss den Befragten gut funktioniert. Gleiches gilt für die Lehrabschlussprüfungen. Es mussten keine Abstriche bei der Qualität der Abschlüsse in Kauf genommen werden. Auch die Entwicklung der Luzerner Berufsbildung und des Lehrstellenmarktes kann trotz Pandemie als stabil beurteilt werden.

5.1.3 Repetitives Testen an Schulen

Am 5. Mai 2021 wurden im Kanton Luzern repetitive Tests mit freiwilliger Teilnahme ab der Sekundarstufe I und ab dem 10. Januar 2022 auf Primarstufe eingeführt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Tests wurde mehrfach kritisiert. Das Testen sei zu spät und zu wenig konsequent umgesetzt worden, was in einer insgesamt tiefen Testquote resultierte. Gleichzeitig bedeutete die Durchführung der Tests für die Schulen einen sehr grossen administrativen Aufwand. Nach Einschätzung unseres Rates erwiesen sich die Reihentests in Verbindung mit der Maskentragpflicht jedoch durchaus als wirksame Massnahmen, um den Präsenzunterricht aufrechtzuerhalten (vgl. unsere [Antwort auf A 778](#)).

5.2 Grundlagen

Im kantonalen Pandemieplan ist unter anderem geregelt, dass Schulen im Rahmen ihrer betrieblichen Pandemievorsorge zum Schutz der Arbeitnehmenden und zur Sicherstellung von Kernfunktionen für die Vorratshaltung gemäss den Empfehlungen des Bundes verantwortlich sind. Von Seiten der kantonalen Krisenorganisation gab es die Einschätzung, dass der Pandemieplan den Schulen zu wenig bekannt war und sie nicht über eine entsprechende Krisenvorbereitung verfügten.

Die Rahmenschutzkonzepte des BKD wurden von den befragten Schulen als nützliches Hilfsmittel für die Ausgestaltung der Schutzmassnahmen an den Schulen beurteilt. Bei der Umsetzung von Massnahmen hätten sich die Schulen vom Kanton jedoch teilweise klarere und verbindlichere Vorgaben gewünscht, zum Beispiel zum Schutz vulnerabler Lehrpersonen.

5.3 Organisation und Prozesse

Die Krisenbewältigung im Bereich Bildung hat innerhalb der bestehenden Organisation gut funktioniert. Die Krisenorganisation beziehungsweise die notwendigen Prozesse wurden ad hoc aufgebaut und flexibel, der Situation entsprechend angepasst. Die Aufgabenzuteilung und die Abläufe konnten im BKD klar definiert werden. Dies ermöglichte eine konsequente und mehrheitlich nachvollziehbare Haltung in Bezug auf die notwendigen Schutzmassnahmen.

Der Bildungsbereich war während der gesamten Krise durch eine Person des BKD im KFS vertreten, was als zweckmässig beurteilt wurde. So konnte sichergestellt werden, dass das BKD über die Entwicklungen der Pandemie und die wichtigsten Diskussionen informiert war und mögliche Folgen auf die Schulen frühzeitig abschätzen und Massnahmen planen konnte. Die Zusammenarbeit im KFS bildete ebenfalls eine gute Basis für die departementsübergreifende Zusammenarbeit.

Die für den Bildungsbereich relevante Rechtsetzung hat gut funktioniert, trotz der meist hohen zeitlichen Dringlichkeit. Es gab keine juristischen Fehlentscheidungen,

die rechtskonformes Handeln verunmöglicht hätten. Dies sei auch auf eine gute Zusammenarbeit mit Rechtsdiensten anderer Departemente und insbesondere der Staatskanzlei zurückzuführen. Auch die Rahmenschutzkonzepte konnten dank strukturiertem Vorgehen im BKD jeweils zeitnah aktualisiert werden.

Das BKD gewährleistete den punktuellen Einbezug der Schulen und der relevanten Verbände in das kantonale Krisenmanagement. So wurden die Schulleitungen auf allen Stufen über die Rektorenkonferenzen beziehungsweise in der Dienststelle Volksschulbildung durch Konsultationen einbezogen. Ein systematischer Einbezug der Schulen und Verbände war aufgrund der Kurzfristigkeit der notwendigen Massnahmen nicht immer möglich. Die befragten Schulen und Verbände äusserten die Meinung, dass fachliche Erwägungen aus der Praxis teilweise nicht ausreichend in die Entscheidungen des Kantons miteinbezogen wurden, insbesondere zur Umsetzbarkeit von Schutzmassnahmen im Schulalltag.

Handlungsfeld «Fachliche Expertise aus der Praxis einbeziehen»

Aus Sicht unseres Rates ist im Hinblick auf zukünftige Krisen zu prüfen, mit welchen Gefässen ein koordinierter und systematischer Einbezug der Schulen und Verbände bei der Konzeption von Massnahmen im kantonalen Krisenmanagement besser sichergestellt werden kann.

Mehrfach wird die fehlende Abstimmung zwischen den Gemeinden im Bildungsbereich kritisiert. Eine übergreifende Koordination zwischen den Schulen fand über die kantonalen Vorgaben hinaus nicht statt. Massnahmen wurden je nach Schule sehr unterschiedlich umgesetzt, was kommunikativ eine grosse Herausforderung darstellte. Auch stellten die Gemeinden den Schulen zur Krisenbewältigung in sehr unterschiedlichem Umfang Ressourcen zur Verfügung. Diese Einschätzung steht in einem Spannungsverhältnis zur Gemeindeautonomie, die § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern gewährleistet (KV; SRL Nr. 1). Der Handlungsspielraum des Kantons ist mithin begrenzt auf die Unterstützung der Koordination, soweit dies von den Gemeinden gewünscht wird. Diese kann beispielsweise im Rahmen des VLG erfolgen.

Handlungsfeld «Koordination zwischen Gemeinden unterstützen»

Um mehr Koordination bei der Umsetzung von Massnahmen und eine bessere Nutzung von Synergien zwischen den Schulen (insbes. auf Volksschulebene) zu erreichen, ist aus Sicht unseres Rates zu prüfen, wie der Kanton im Bildungsbereich die Koordination zwischen den Gemeinden besser unterstützen kann.

Als ungenügend wurde teilweise der Informationsaustausch zwischen den einzelnen Dienststellen des BKD empfunden. Zudem fehlte im BKD eine klare Strategie zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit. Vereinzelt Ausfälle von Schlüsselpersonen des Krisenmanagements konnten dank Flexibilität und zusätzlichem Engagement von Mitarbeitenden kompensiert werden. Um die sehr grosse Belastung einzelner Organisationseinheiten besser auf mehrere Personen verteilen zu können, wäre eine flexiblere Organisation der personellen Ressourcen im Departement hilfreich gewesen (s. dazu auch Handlungsfeld zu «Business Continuity Management» in Kap. 2.1).

Handlungsfeld «Interne Koordination im BKD verbessern»

Aus Sicht unseres Rates ist zu prüfen, wie die Koordination zwischen den Organisationseinheiten des BKD besser strukturiert und damit der Informationsfluss, die Zusammenarbeit wie auch die Durchhaltefähigkeit in einer zukünftigen Krise verbessert werden können.

Die Schulleitungen und Lehrpersonen konnten die Krise gemäss Einschätzung der Befragten dank grossem individuellem Engagement mehrheitlich gut bewältigen; dies trotz der meist sehr kurzfristigen Umsetzung von Schutzmassnahmen und teilweise fehlenden Ressourcen. Das Krisenmanagement und insbesondere die administrativen Aufwände, zum Beispiel für die Einstellung von Stellvertretungen bei personellen Ausfällen oder beim repetitiven Testen, stellten eine grosse Belastung für die Schulleitungen dar. Gemäss den Befragten zeigen sich bis heute langfristige Folgen beim Personal im Bildungsbereich, die sich in Überlastungszuständen und Stellenwechseln niederschlagen. Dies wird noch verschärft durch den schon vor der Pandemie herrschenden Fachkräftemangel. Zudem berichten Befragte von der steigenden Zahl von Lernenden mit psychischen und/oder sozialen Problemen sowie von langen Wartezeiten bei unterstützenden Schuldiensten wie der Schulpsychologie und -sozialarbeit.

Wegen der Pandemie hat der Kanton bereits zusätzliche Stellen für Lehrpersonen, Stellvertretungslehrpersonen und weitere Mitarbeitende entsprechend dem allgemeinen Finanzierungsschlüssel mitfinanziert und die Pensen von Schulleitungen erhöht (vgl. unsere [Stellungnahme zu P 771](#)). Zudem hat unser Rat für den Volksschulbereich die Weiterführung der Massnahmen zur Linderung und Prävention psychosozialer Corona-Folgen für das Schuljahr 2022/2023 beschlossen (vgl. unsere [Stellungnahme zu P 810](#)). Damit können jene befristeten Massnahmen fortgeführt werden, die bereits im Schuljahr 2021/2022 zum Tragen kamen, das heisst die Erhöhung der Pensen der Schulpsychologischen Dienste, der Schulsozialarbeit sowie der SOS-Massnahmen um je 10 Prozent. Dennoch ist gemäss den Befragten die Situation weiterhin gut zu beobachten und weitere Massnahmen sind zu prüfen.

Handlungsfeld «Weitere Unterstützungsmassnahmen im Bildungsbereich umsetzen»

Aus Sicht unseres Rates ist zu prüfen, mit welchen weiteren Massnahmen den negativen Folgen der Krise beim Personal im Bildungsbereich sowie bei der Unterstützung von Schülerinnen und Schülern langfristig entgegengewirkt werden kann.

5.4 Kommunikation

Die Schulen und Verbände wurden durch die Dienststellen des BKD während der Pandemie gut und zeitnah über die neusten Entwicklungen und Massnahmen informiert. Ein Vorteil war, dass das BKD auf bestehende Kontakte und Kommunikationsinstrumente zurückgreifen konnte. Jedoch fehlte zu Beginn der Krise beim Contact-Tracing des GSD ein direkter Ansprechpartner oder eine Kontaktadresse für Schulen. Zudem war die Erreichbarkeit aufgrund der zeitweise überlasteten Hotline der Dienststelle Gesundheit und Sport erschwert. Die Kommunikation wurde mit dem Aufbau einer separaten Hotline und Webseite für Schulen stark verbessert.

Wegen des hohen Informationsbedarfs an den Schulen während der Krise gestaltete sich die Korrespondenz mit Lehrpersonen und Eltern während der Krise sehr hausfordernd und aufwendig. Insbesondere die Einführung der Maskenpflicht sowie des repetitiven Testens führten zu teilweise harschen Reaktionen. Schulen hätten

sich bei der Kommunikation noch mehr Unterstützung von der kantonalen Verwaltung gewünscht, zum Beispiel indem weitere Textbausteine zu Massnahmen zur Verfügung gestellt worden wären.

6 Gesamtübersicht Finanzen

Die Covid-19-Pandemie beeinflusst den kantonalen Finanzhaushalt erheblich. Im vorliegenden Kapitel zeigen wir die entstandenen finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf die Jahresrechnungen 2020 und 2021 sowie die erwarteten Auswirkungen im Jahr 2022. Für weitere Informationen dazu verweisen wir auf die Jahresberichte 2020 und 2021 ([B 72](#) vom 20. April 2021 sowie [B 111](#) vom 12. April 2022).

Gesamthaft ist mit einer Belastung der kantonalen Rechnungen in den Jahren 2020 bis 2022 von rund 170 Millionen Franken zu rechnen. Während die Gesamtbelastung der Erfolgsrechnung 2020 und 2021 sowie die Zusatzbelastung der Investitionsrechnung 2022 definitiv feststehen, ist die Belastung der Erfolgsrechnung 2022 vom weiteren Verlauf der Pandemie abhängig. Dementsprechend ist der in der Hochrechnung I 2022 auf 30,6 Millionen Franken geschätzte Mehraufwand noch mit Unsicherheiten behaftet. Bei dieser Schätzung wurde von einer gewissen Intensivierung der Aktivitäten im Bereich Gesundheit (z. B. Contact-Tracing, Impfungen) im Herbst 2022 ausgegangen.

Auswirkungen Covid-19-Pandemie	R 2020	R 2021	HR I 2022
in Mio. Fr.			
Sofortmassnahmen Aufgabenbereich Gesundheit	18,4	38,7	16,8
Sofortmassnahmen Aufgabenbereich Raum und Wirtschaft	3,9	39,6	12,0
Sofortmassnahmen Aufgabenbereich Kultur und Kirche	6,3	9,0	1,6
Sofortmassnahmen Aufgabenbereich Hochschulbildung	–	4,0	–
Sofortmassnahmen übrige Aufgabenbereiche	2,7	2,3	0,2
Mehraufwand Sofortmassnahmen total	31,2	93,5	30,6
Mehraufwand Tagesgeschäft	3,8	2,2	–
Minderaufwand Tagesgeschäft	–30,8	–1,2	–
Minderertrag allgemein	10,9	5,2	–
Steuern	–	–	–
Gesamtbelastung Erfolgsrechnung netto	15,1	99,7	30,6
Zusatzbelastung Investitionsrechnung			25,9

Tab. 1: Übersicht finanzielle Auswirkungen Covid-19-Pandemie, Rechnungen 2020, 2021 und Hochrechnung I 2022

6.1 Mehraufwand Sofortmassnahmen

Für den Zeitraum 2020 bis 2022 ist von Nettoaufwendungen für Sofortmassnahmen von rund 155 Millionen Franken zu Lasten der kantonalen Erfolgsrechnung auszugehen.

Rund die Hälfte (73,9 Mio. Fr.) betrifft den Aufgabenbereich Gesundheit. Darunter fallen insbesondere die Abgeltungen für Vorhalteleistungen der Spitäler für Vorbereitungen und die Disposition zur Pandemiebekämpfung, das Schutzmaterial, das Medical Center Lucerne (MCL) in Nottwil, das Contact-Tracing, die Testzentren, das

Impfen sowie Informationskampagnen. Im Jahr 2021 beteiligte sich der Kanton Luzern zudem an den Ertragsausfällen 2020 der Luzerner Listenspitäler. Ebenfalls eine hohe Nettobelastung zeigt sich im Aufgabenbereich Raum und Wirtschaft (55,5 Mio. Fr.). Hier sind Härtefallmassnahmen für Unternehmen, der Covid-Schutzschirm für Messen sowie die Unterstützung touristischer Angebote des öffentlichen Verkehrs zu verzeichnen.

Die Ausfallentschädigungen im Kulturbereich belaufen sich für den ganzen Zeitraum auf voraussichtlich 16,8 Millionen Franken. Im Aufgabenbereich Hochschulbildung wurde 2021 ein höherer Trägerbeitrag an die Hochschule Luzern ausbezahlt (4,0 Mio. Fr.). Die übrigen Aufgabenbereiche weisen eine Belastung von total 5,2 Millionen Franken auf. Diese wurde hauptsächlich verursacht durch Ausfallentschädigungen zugunsten von Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung, die Abwicklung von Härtefallgesuchen sowie die auswärtigen Kantonsratssessionen.

6.2 Mehr- und Minderaufwand im Tagesgeschäft sowie Mindererträge allgemein

Mit dem Andauern der Pandemie nehmen deren finanzielle Einflüsse auf das Tagesgeschäft und die Erträge ab und lassen sich zudem schwieriger von anderen Einflüssen abgrenzen. Während 2020 Budgetabweichungen in den betroffenen Bereichen relativ gut der Pandemie zugeordnet werden konnten, nahmen die eindeutig zuordenbaren Auswirkungen 2021 deutlich ab. Im Jahr 2022 ist nicht mehr mit eindeutig zuordenbaren Budgetabweichungen in wesentlichem Umfang zu rechnen. Einerseits sind gewisse Erkenntnisse bereits in die Budgets eingeflossen und der Umgang mit den Auswirkungen der Pandemie ist teilweise zur neuen Normalität geworden. Andererseits haben sich die Auswirkungen generell reduziert und die verbleibenden Auswirkungen werden von anderen Einflüssen, wie beispielsweise der Ukraine-Krise, überlagert.

Der Mehraufwand im Tagesgeschäft von 6,0 Millionen Franken in den Jahren 2020 und 2021 umfasste einerseits Covid-spezifische Mehraufwendungen wie für Desinfektionsmittel, Schutzmaterial und Reinigungskosten, andererseits auch die Mehrmengen bei bestehenden Leistungen wie dem Kantonsbeitrag an die Arbeitslosenversicherung sowie spezifische Unterstützungsmassnahmen in der Volksschule.

Es konnte ein Covid-bedingter Minderaufwand im Tagesgeschäft von insgesamt 32,0 Millionen Franken gegenüber dem Budget verzeichnet werden. Bei der Spitalbehandlung wurden nicht dringende Behandlungen und Eingriffe zwecks Bereitstellung von Kapazitäten und Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten reduziert beziehungsweise verschoben. Die fallabhängigen Kosten fielen deshalb im Jahr 2020 tiefer aus als budgetiert (22,1 Mio. Fr.). Hier ist zu vermerken, dass sich der Kanton Luzern 2021 an diesen Ertragsausfällen 2020 der Luzerner Listenspitälern beteiligt hat (s. Ausführungen zu den Sofortmassnahmen). Es ist davon auszugehen, dass es durch nachgeholte Behandlungen teilweise zu dessen Kompensation in den Folgejahren gekommen ist. Eine genaue Bemessung ist jedoch nicht möglich. In der Hauptaufgabe Bildung führten unter anderem der Ausfall von Lehrabschlussprüfungen, der Fernunterricht und abgesagte Weiterbildungen, Exkursionen und Projekte zu Minderaufwänden. Weitere Minderaufwände sind primär auf den reduzierten Betrieb im Frühjahr 2020 zurückzuführen und resultieren vor allem aus geringerem Personalaufwand, da Feriensaldi und Überzeiten abgebaut werden konnten und Weiterbildungen verschoben werden mussten.

Die Pandemie wirkte sich teilweise auch auf die Erträge aus und führte zu allgemeinen Mindererträgen von 16,1 Millionen Franken. Im Bereich polizeiliche Leistungen waren gegenüber den Budgetwerten Mindererträge bei Passgebühren, bei den Gebühren bei Veranstaltungen und für Bewilligungen nach dem Ruhetags- und Ladenschlussgesetz (SRL Nr. [855](#)) sowie für Wirtschafts- und Getränkehandelsbewilligungen zu verzeichnen. In der Hauptaufgabe Bildung führten unter anderem der Ausfall von Lehrabschlussprüfungen, der Teilerlass von Prüfungsgebühren sowie weniger Beratungsleistungen und Raumvermietungen zu Mindereinnahmen. Weitere Ertragsrückgänge waren in den Aufgabenbereichen Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Migrationswesen, Strassen- und Schifffahrtswesen, Strafverfolgung und bei den Beherbergungsabgaben zu verzeichnen. Zudem wurde der Verzugszins 2020 für Staats- und Gemeindesteuern und für die Bundessteuer auf 0 Prozent gesenkt, was ebenfalls zu Ertragsausfällen führte.

6.3 Steuern

Bei den Staatsteuern wurde für 2020 insgesamt von einem Covid-bedingten Rückgang von 35,9 Millionen Franken ausgegangen. Dementsprechend zurückhaltend waren auch die Erwartungen für 2021. Der kantonale Voranschlag 2021 sah deshalb einen Aufwandüberschuss von 49,8 Millionen Franken vor. Um die Schuldenbremse in diesem Punkt einhalten zu können, wären Verbesserungen von rund 21 Millionen Franken notwendig gewesen. Unser Rat erachtete es als unrealistisch, kurzfristig solche Verbesserungen zu erreichen. Dazu wäre ein entsprechendes Sparpaket oder eine Steuererhöhung notwendig gewesen, was in dieser Situation wirtschaftlich und sozial kontraproduktiv gewesen wäre. Auch wegen der hohen Unsicherheiten in der Planung erachteten wir eine schnelle und harte Reaktion auf der Einnahmen- oder Ausgabeseite als nicht angezeigt. Aus diesen Überlegungen hat unser Rat am 3. Juli 2020 auf dem Verordnungsweg eine notrechtliche Lockerung der Schuldenbremse für den Voranschlag 2021 vorgenommen (vgl. SRL Nr. [600c](#)).

In der Jahresrechnung 2021 wurde ersichtlich, dass der in der Jahresrechnung 2020 ausgewiesene Minderertrag durch die im Jahr 2021 eingegangenen Nachträge mehr als ausgeglichen wurde. Auch im Jahr 2021 blieb der ursprünglich erwartete Steuerertrag aus. Damit wurde bestätigt, dass es sinnvoll war, auf eine schnelle und harte Reaktion auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite zu verzichten. Es ist davon auszugehen, dass die Covid-19-Pandemie in der Summe keine negativen Auswirkungen auf das Total der Steuererträge hatte beziehungsweise dass diese von positiven Effekten überlagert und kompensiert wurden.

6.4 Investitionsrechnung

Nebst der Erfolgsrechnung wurde auch die Investitionsrechnung durch Covid-19 mit 25,9 Millionen Franken belastet. Zur Tragung des Covid-bedingten Verlustes 2020 erfolgte 2022 eine Kapitalerhöhung der Luzerner Kantonspital AG im selben Umfang (vgl. [B 76](#) vom 6. Juli 2021).

6.5 Covid-19-Pandemie als ausserordentliches Ereignis im Sinn der Schuldenbremse

Gemäss § 5 Absatz 2 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. [600](#)) ist das ausserordentliche Ergebnis von der finanzpolitischen Steuerung ausgenommen. Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn nicht mit ihnen gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen (§ 37 Abs. 4 [FLG](#)). Laut Botschaft zum [FLG \(B 145](#) vom 5. Februar 2010) ist diese Regelung sehr restriktiv auszulegen. Gemeint sind damit nicht

vorhersehbare und somit nicht budgetierte Ereignisse von grosser Tragweite, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte.

Die Covid-19-Pandemie ist als ausserordentliches Ereignis im Sinn des FLG einzustufen. Damit konnte in keiner Art und Weise gerechnet werden. In Absprache mit der Finanzkontrolle wurden deshalb der Covid-bedingte Aufwand, welcher im Jahr 2020 aufgrund der Sofortmassnahmen und im Tagesgeschäft entstanden war, sowie die umfangreichen Sofortmassnahmen 2021 als ausserordentlicher Aufwand verbucht. Dieser ausserordentliche Aufwand von insgesamt 128,6 Millionen Franken konnte glücklicherweise fast vollständig durch die ebenfalls ausserordentlichen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank im selben Zeitraum finanziert werden. Die Aufwendungen 2022 im Zusammenhang mit Covid-19 bewegen sich auf tieferem Niveau. Diesbezügliche Mehrkosten waren zu erwarten und wurden auch teilweise budgetiert. Aus heutiger Sicht ist deshalb davon auszugehen, dass im Jahr 2022 kein ausserordentliches Ergebnis mehr resultieren wird.

Mit der Ausnahme von ausserordentlichen Aufwänden von der Schuldenbremse wird die Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Krisensituationen sichergestellt. Unter anderem hat es diese Regelung dem Kanton Luzern ermöglicht, entschieden und schnell auf die Pandemie zu reagieren.

7 Politische Prozesse

7.1 Ausgangslage

Während der Covid-19-Pandemie ergaben sich vielfältige Herausforderungen und staatspolitische Themen, die ins Zentrum des Interesses rückten. In der ganzen Schweiz stellte sich für Gemeinden mit Gemeindeversammlungen beispielsweise die Frage, wie die politischen Rechte der Stimmberechtigten während der ausserordentlichen Lage weiterhin wahrgenommen werden können. Eine weitere zentrale Frage war, ob Parlamente und Kommissionen virtuell tagen können. Das Notverordnungsrecht – eine bis dahin theoretische Möglichkeit – musste angewandt werden. Diese und weitere Herausforderungen und Themen widerspiegelten sich auch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen:

Das [Postulat P 425](#) von Gaudenz Zemp vom 30. November 2020 über die Erhöhung der Handlungsfreiheit in besonderen und in ausserordentlichen Lagen beauftragt den Regierungsrat zu prüfen, wie der Kanton Luzern seine Handlungsfähigkeit in besonderen und vor allem auch ausserordentlichen Lagen erhöhen kann, um künftig in verschiedensten Lebensbereichen schneller, effizienter und wirksamer Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen beschliessen und auch umsetzen zu können. Das Postulat wurde von Ihrem Rat in der Session vom 7. Dezember 2021 einstimmig teilweise erheblich erklärt.

Die [Motion M 305](#) von Marianne Wimmer-Lötscher vom 22. Juni 2020 über die Sicherstellung politischer Prozesse in Krisenzeiten will verschiedene Bestimmungen für Krisenzeiten im Parlamentsrecht, im Pandemieplan oder in entsprechenden Verordnungen festhalten, um die Weiterführung der politischen Prozesse sowie die Kontrollfunktion der Legislative zu gewährleisten. Die Motion anerkennt, dass das Krisenmanagement im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegt und zielt auf das Informations- und Anhörungsrecht der Legislative, welches mit konkreten, in der Motion genannten Massnahmen (insbes. auf der Ebene der Geschäftsleitung und der

Kommissionen, bzw. der Konferenz der Kommissionspräsidenten) rasch wahrgenommen werden soll. Aus Sicht der Motionärin besteht zudem das Risiko, dass während des Krisenmanagements zwar Fachpersonen und Verbände angehört würden, nicht aber die politischen Parteien und Fraktionen. Die Motion wurde von Ihrem Rat in der Session vom 11. Mai 2021 als Postulat erheblich erklärt.

Die [Motion M 700](#) von Adrian Nussbaum vom 25. Oktober 2021 über die Schaffung rechtlicher Grundlagen für eine Zertifikats- und/oder Testpflicht beauftragte den Regierungsrat, eine Vorlage zur Änderung des Kantonsratsgesetzes auszuarbeiten, welche die rechtlichen Grundlagen schafft, aufgrund deren während der Covid-19-Pandemie die Teilnahme an der Kantonsratssession von einem Zertifikat oder einer Testpflicht abhängig gemacht werden kann. Ihr Rat hat diese Motion in der Session vom 26. Oktober 2021 erheblich erklärt und die Gesetzesänderung am 24. Januar 2022 beschlossen ([B 92](#)).

Mit der [Motion M 418](#) von Mario Cozzio über die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme an Sessionen in Ausnahmefällen, eingereicht am 30. November 2020, sollte der Regierungsrat beauftragt werden, die rechtlichen Grundlagen für die digitale Sessionsteilnahme zu schaffen. Eine solche Teilnahme solle gemäss dem Motionär aufnahme-, urteils- und beschlussfähigen Parlamentsmitgliedern ermöglicht werden, welche aufgrund behördlicher Anweisungen (eigene Quarantäne oder diejenige Betreuungspflichtiger Angehöriger im selben Haushalt) oder behördlicher Empfehlungen (Zugehörigkeit zu Risikogruppen) nicht physisch an der Session teilnehmen können. Unser Rat empfahl eine teilweise Erheblicherklärung als Postulat. Ihr Rat folgte dieser Empfehlung in der Session vom 10. Mai 2021.

Wie wir in unseren Stellungnahmen zu diesen Vorstössen in Aussicht gestellt haben, werden die Fragestellungen der Vorstösse im Rahmen des hier vorliegenden Rechenschaftsberichtes vertieft betrachtet.

7.2 Rechtsetzung

7.2.1 Kompetenzen und Grundlagen

Bei der Rechtsetzung haben Parlament und Regierung unterschiedliche Kompetenzen und Zuständigkeiten. Der Kantonsrat ist die gesetzgebende Behörde (§ 36 Abs. 1 KV), vorbehaltlich der Volksrechte. Er erlässt die wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes (§ 45 Abs. 1 KV). Zu den wichtigen Rechtssätzen gehören insbesondere die Bestimmungen, für welche die Kantonsverfassung ausdrücklich ein Gesetz vorsieht, und die wesentlichen Bestimmungen über

- a. die Rechtsstellung Einzelner, namentlich bei der Ausübung der politischen Rechte,
- b. die Organisation der Behörden und die Verfahren,
- c. die Aufgaben des Kantons und Zweck, Art und Umfang seiner Leistungen,
- d. den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe (§ 45 Abs. 2 KV).

Der Regierungsrat erlässt Vollzugsverordnungen und, soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt, weitere Verordnungen (§ 56 Abs. 1 KV). Überdies kann er in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Verordnungen zur Einführung übergeordneten Rechts erlassen. Diese Verordnungen sind innert zweier Jahre in das ordentliche Recht zu überführen (§ 56 Abs. 2 KV). Schliesslich kann er die notwendigen Verordnungen erlassen, um ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen

der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen, zu begegnen; diese fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin (§ 56 Abs. 3 [KV](#)).

Diese verfassungsunmittelbare Notverordnungscompetenz erlaubt es dem Regierungsrat, in die Funktion des Gesetzgebers zu treten. Er kann Verordnungen auch in den Gebieten erlassen, in denen er in «normalen» Zeiten aufgrund der Rechtsordnung nicht zuständig ist. Er kann damit mit Verordnungsrecht Massnahmen ergreifen, ohne dass dafür eine spezifische formellgesetzliche Grundlage nötig wäre³. Voraussetzung ist dabei, dass ein sachlich und zeitlich dringliches Handeln nötig ist. Es müssen also Verhältnisse vorliegen, die mit den ordentlichen rechtlichen Mitteln nicht bewältigt werden können und die einen Erlass der nötigen Massnahmen durch den ordentlichen Gesetzgeber nicht zulassen⁴. Verfassungsunmittelbares Notrecht stellt grundsätzlich auch eine genügende Rechtsgrundlage selbst für schwerwiegende Grundrechtseingriffe dar. Der Regierungsrat verfügt damit folglich auch über die Kompetenz, in Grundrechte einzugreifen, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt und das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie der Kerngehalt des Grundrechts gewahrt sind.

Notrecht ist grundsätzlich an die Verfassung und das Gesetz gebunden. Während der Pandemie hat sich jedoch gerade auch bei den in grosser Anzahl gesetzesderogierender Notrechtsverordnungen des Bundesrates gezeigt, dass Notrecht zur Bewältigung einer Notsituation nur zweckmässig ist, wenn es nicht nur an die Stelle fehlender, sondern auch an die Stelle von einer in einer Notsituation unpassenden (und damit in einem materiellen Sinn für diese Situation ebenfalls fehlenden) Gesetzesnorm treten kann⁵.

Gemäss § 188 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. [40](#)) prüft das Kantonsgericht auf Antrag Verordnungen darauf hin, ob diese verfassungs- oder gesetzeswidrig sind oder sonst wie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen (sog. abstrakte Normenkontrolle). Mit dieser Erlassprüfung können auch vom Regierungsrat erlassene Notverordnungen überprüft werden, was während der Covid-19-Pandemie auch mehrmals der Fall war.

7.2.2 Kantonale Rechtsetzung während der Covid-19-Pandemie

Die Ergreifung der notwendigen Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie und die Umsetzung von Unterstützungsprogrammen des Bundes forderten oftmals den Erlass von dringlichen Rechtsnormen, womit die Rechtssetzungsbefugnis des Regierungsrates im Vordergrund stand. Der Regierungsrat erliess dazu verschiedene (neue) Verordnungen. Dabei handelte es sich nicht immer um verfassungsunmittelbare Notverordnungen im Sinn von § 56 Absatz 3 [KV](#). Oftmals konnte sich der Regierungsrat beim Erlass von «Notrecht» – in einem weiter verstandenen Sinn – auch auf seine Vollzugsverordnungscompetenz oder gar auf Gesetzesdelegationen in kantonalen Gesetzen stützen.

Vor allem im Frühling 2020 stützte er sich direkt auf die verfassungsunmittelbare Notrechtscompetenz von § 56 Absatz 3 [KV](#) (vgl. Tab. 2). Im späteren Verlauf der Pandemie stützten sich viele Verordnungen direkt auf Bundesrecht – insbesondere

³ Vgl. Hansjörg Seiler, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, § 56 Rz. 33.

⁴ Vgl. [BBI 2022 301](#), Parlamentarische Initiativen. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtscompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, S. 31.

⁵ Vgl. [BBI 2022 301](#), Parlamentarische Initiativen. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtscompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, S. 56.

das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz; SR [818.102](#)) sowie das Epidemien-gesetz vom 28. September 2012 (EpG; SR [818.101](#)) – und auf kantonale Gesetzeserlasse. Dies umfasst die Verordnungen zur Unterstützung der Wirtschaft (Härtefallmassnahmen sowie Fach- und Publikumsmessen) sowie die kantonale Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Dabei ist nicht immer klar abgrenzbar, ob sich der Regierungsrat als erlassende Behörde auf seine Vollzugsverordnungs-kompetenz oder – angesichts der Dringlichkeit der notwendigen Regelungen – auf seine Notverordnungs-kompetenz stützte (vgl. Tab. 3).⁶ Schliesslich konnte sich unser Rat für bestimmte Verordnungen auf eine bestehende Gesetzesdelegation stützen (vgl. Tab. 4). Teilweise wurden die Notverordnungen auch (mehrmals) geändert. Oft musste schnell auf aktuelle Entwicklungen reagiert werden. Diese Verordnungen sind unterdessen alle wieder ausser Kraft. Zwei (bestehende) Verordnungen wurden ergänzt; diese sind weiterhin in Kraft.

Notverordnungen gestützt auf § 56 Abs. 3 [KV](#)

SRL Nr.	Verordnung
10a	Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie vom 24.03.2020 (in Kraft per 28.03.2020, geändert per 01.01.2021, aufgehoben per 01.01.2022)
507	Verordnung über die Leistungsbeurteilung während des Semesters und für die Abschlussprüfungen auf der Sekundarstufe II aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) vom 05.05.2020 (in Kraft vom 05.05.2020 bis 28.02.2021)
204a	Verordnung über die Ausfallentschädigung für Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) vom 12.05.2020 (in Kraft vom 17.03.2020 bis 17.09.2020)
41	Verordnung über den Stillstand der Fristen in verwaltungsrechtlichen Verfahren aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) vom 24.03.2020 (in Kraft vom 21.03.2020 bis 19.04.2020)
855a	Verordnung über die Schliessungszeiten der Verkaufsgeschäfte vor Ostern 2020 aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) vom 02.04.2020 (in Kraft vom 02.04.2020 bis 19.04.2020)
600c	Verordnung über die Lockerung der Schuldenbremse betreffend den Aufwandüberschuss beim Voranschlag 2021 aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) vom 03.07.2020 (in Kraft vom 01.08.2020 bis 31.12.2021)

Tab. 2: Notverordnungsrecht direkt gestützt auf § 56 Absatz 3 [KV](#)

⁶ Vgl. [BGE 147 I 478](#) Erw. 3.6.2, worin das Bundesgericht zum Schluss kommt, dass Artikel 40 [EpG](#) die materiell-rechtliche Grundlage für die von den Kantonen zu treffenden Massnahmen bildet, unabhängig davon, in welcher Form diese Massnahmen ergehen. Ergehen sie in Form einer Verordnung, handelt es sich dabei um eine Vollziehungsverordnung. Dagegen Urteil des Kantonsgerichts 7R 21 1 vom 28. März 2022, in welchem das Kantonsgericht bei der Prüfung der mit der VCov19 angeordneten Maskentragpflicht in Schulen davon ausgeht, dass der Regierungsrat sich beim Erlass der VCov19 *in Bezug auf die Erlassform* auf seine Notverordnungs-kompetenz gestützt hat.

Verordnungen gestützt auf Bundesrecht und kantonale Gesetzeserlasse (Vollzugsverordnungen - Notverordnungen)

SRL Nr.	Verordnung
835a	Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 17.10.2020, totalrevidiert am 03.12.2021, aufgehoben per 06.04.2022.
900b	Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 09.12.2020, totalrevidiert am 29.03.2022
900c	Verordnung über die Massnahmen für Fach- und Publikumsmessen von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 31.08.2021(in Kraft vom 15.09.2021 bis 30.04.2022)

Tab. 3: Verordnungen gestützt auf Vollzugs- oder Notverordnungs-kompetenz

Verordnungen gestützt auf Gesetzesdelegation im kantonalen Recht

SRL Nr.	Verordnung
805	Medizinalberufeverordnung vom 28.04.2009
507a	Verordnung über die Leistungsbeurteilung während des Semesters und für die Abschlussprüfungen auf der Sekundarstufe II aufgrund der besonderen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) vom 16.03.2021 (in Kraft vom 01.04.2021 bis 31.12.2021)

Tab. 4: Verordnungen gestützt auf Gesetzesdelegation

Das kantonale Rechtsetzungsverfahren während der Pandemie zeichnete sich aufgrund des grossen Zeitdrucks und der hohen Anzahl Anpassungen der jeweiligen Massnahmen durch aussergewöhnliche Schnelligkeit aus. Nicht immer war der Erarbeitungsprozess einer Vorlage vergleichbar mit demjenigen in «normalen» Zeiten. Eine grosse Herausforderung stellte auch dar, dass teilweise auf Bundesvorgaben gewartet werden mussten, die dann schnellstmöglichst für den Kanton umgesetzt werden mussten. Dies zeigte sich exemplarisch bei der Umsetzung der Härtefallmassnahmen: Erst wenn die konkreten Vorgaben der bundesrätlichen Verordnung klar waren, konnte die Umsetzung in den Kantonen vorgenommen werden. Dies bedingte nebst den kantonalen Vollzugsvorschriften oftmals auch einen Finanzbeschluss durch das Parlament. So mussten viele (Gesetzgebungs-)Arbeiten parallel mit dem Bund vorbereitet und nach Erlass der Bundesverordnung dann teilweise in- nert weniger Tagen finalisiert, vom Regierungsrat beschlossen und publiziert werden.

Bei der Vorbereitung von Verordnungen, die erhebliche Auswirkungen auf Personen und Organisationen ausserhalb der Verwaltung und insbesondere auf die Gemeinden haben, ist in der Regel ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (§ 2 Abs. 1c Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren; SRL Nr. [36b](#)). Aufgrund der Dringlichkeit bei Notverordnungsrecht bleibt keine Zeit für formelle Vernehmlassungen. Der Regierungsrat hat die betroffenen Kreise soweit möglich informell angehört.

7.2.3 Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Notrecht

7.2.3.1 Rechtliche Grundlagen und Praxis während der Pandemie

Der Erlass von Notrecht erfolgt durch den Regierungsrat. Eine gesetzgeberische Mitwirkung des Parlamentes sieht das geltende Recht nicht vor. Der Einbezug des

Kantonsrates beim Erlass von Verordnungen ist nur wenig institutionalisiert. Gemäss § 59 Absatz 3 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz; KRG; SRL Nr. [30](#)) hat der Regierungsrat die zuständigen Kommissionen periodisch über die Vorbereitung von Verordnungen zu kantonalen Gesetzen zu informieren und die Kommission kann verlangen, dass ihr der Entwurf zur Konsultation unterbreitet wird. Diese Regelung ist aber auf ordentliches Verordnungsrecht ausgelegt. Weiter können die Kommissionen gestützt auf ihre Informationsrechte im Rahmen ihres Auftrages vom Regierungsrat Berichte und Unterlagen verlangen (§ 25 Abs. 1a [KRG](#)). Schliesslich können die Ratsmitglieder und Kommissionen mittels (Kommissions-)Postulat den Regierungsrat auffordern, beim Erlass von Verordnungsrecht in einer bestimmten Weise vorzugehen (§ 68 Abs. 1b [KRG](#)).

Zu Beginn der Pandemie – nachdem die Märzsession 2020 des Kantonsrates abgesagt und die Kommissionssitzungen ausgesetzt worden waren – erfolgte der Erlass der Notverordnungen durch unseren Rat zunächst ohne wirklichen Einbezug Ihres Rates oder Ihrer Kommissionen. Bereits im Frühjahr 2020 machten die Kommissionen Ihres Rates von ihren Informationsinstrumenten Gebrauch, um entweder schriftlich oder mündlich Auskunft zu erhalten. Die Departementsvorsteher haben die Kommissionen deren Bedürfnissen entsprechend über die Situation im Zusammenhang mit Covid-19 informiert.

Als Ihr Rat im Mai 2020 seine Tätigkeit wiederaufnahm, machte er mit der Einreichung zahlreicher (dringlicher) Vorstösse seine Anliegen zur Bewältigung der Pandemie gegenüber unserem Rat geltend. In der Folge wurde im Anschluss an die Juni-Session 2020 ein Sondersessionstag zum Thema Corona durchgeführt, an welchem die zahlreichen verschiedenen Einzelanliegen im Gesamtkontext beraten werden konnten.

7.2.3.2 Rechtsvergleich Bund - andere Kantone

Auch wenn die Bundesverfassung den Begriff «Notrecht» nicht kennt, wird Artikel 185 der Bundesverfassung (BV; SR [101](#)) als Notrechtsbestimmung verstanden⁷: Der Bundesrat kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Der Bundesrat hat während der Pandemie mehrere Verordnungen auf der Grundlage dieses Artikels sowie der ihm gemäss dem [Epidemiengesetz](#) zugesprochenen Kompetenzen beschlossen. Gemäss Artikel 7 [EpG](#) kann der Bundesrat, wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen. Die Bundesversammlung muss solche «Notverordnungen» nicht genehmigen.

Die Bundesversammlung verfügt parallel zum Notverordnungsrecht des Bundesrates über eigene Notverordnungs Kompetenzen bei der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit.⁸ Dieses Instrument steht der Bundesversammlung dann zur Verfügung, wenn für eine nötige Regelung keine gesetzliche Grundlage besteht und dringlicher Handlungsbedarf vorliegt (Art. 173 Abs. 1c [BV](#)). Notverordnungen des

⁷ Vgl. [Der Bundesrat](#), Notrechtliche Massnahmen des Bundesrates zur Bewältigung der Coronakrise – Fragen und Antworten.

⁸ Vgl. [Parlamentsdienste der Bundesversammlung](#), Kompetenzen des Parlamentes und des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen: Notiz zuhanden der Ratspräsidien vom 25. März 2020.

Parlaments haben aufgrund der höheren demokratischen Legitimation Vorrang, soweit sie den gleichen Gegenstand betreffen wie eine Notverordnung des Bundesrates. Hier können Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten entstehen.⁹

Die Bestimmung der Luzerner Kantonsverfassung betreffend Notverordnung ist identisch oder ähnlich wie die Bestimmungen vieler anderer Kantonsverfassungen. In manchen Kantonsverfassungen wird explizit die Bezeichnung Notrecht angewandt (bspw. Glarus, Schwyz). In einigen (wenigen) Kantonen wird die Bestimmung mit einer Genehmigung durch die Legislativen ergänzt (bspw. Zürich, Schaffhausen).¹⁰ Dabei kann die Exekutive zwar ohne gesetzliche Grundlage notrechtlich Massnahmen ergreifen, hat solche Notverordnungen jedoch sofort dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Im Kanton Schaffhausen fallen die Notverordnungen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Wie die Mehrheit der Kantone kennt die Luzerner Kantonsverfassung kein Dringlichkeitsrecht auf der Ebene des Parlamentes. Die Kantone Zürich, Aargau und Freiburg kennen ein solches für Erlasse (sofortige Inkraftsetzung unter Auslassung des ordentlichen Referendumsverfahrens).

Auf nationaler Ebene kann ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Dieses ist zu befristen (Art. 165 [BV](#)). Ein nachträgliches Referendum ist möglich. Wird das dringlich erklärte Bundesgesetz in der Abstimmung nicht angenommen, kann es nicht erneuert werden. Als Beispiel für ein solches Verfahren kann das Covid-19-Gesetz genannt werden. Dieses Gesetz trat nicht wie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erst nach Ablauf der Referendumsfrist, sondern unverzüglich in Kraft. Bis zur Volksabstimmung änderte der Gesetzgeber das Gesetz mehrmals.

7.2.3.3 Einschätzung

Die Bekämpfung der Pandemie zeigte die Bedeutung einer bisher theoretischen Möglichkeit des Regierungsrates – des Erlasses von Notverordnungen – als wichtiges Instrument. Dieses erlaubte eine schnelle Reaktion auf die aktuelle Situation. Im Vergleich zu anderen Kantonen blieb die Anzahl der Notverordnungen in Luzern überschaubar. In Luzern müssen gemäss der Kantonsverfassung Notverordnungen nicht durch den Kantonsrat genehmigt werden.

In den Kantonen, in denen das Parlament die Notverordnungen formal genehmigen musste, erfolgten jeweils in diesem Rahmen die parlamentarischen Debatten zu den entsprechenden Regelungsthemen. Auch wenn das Parlament in diesen Kantonen inhaltlich nichts mehr an den Notverordnungen ändern konnte, ist die parlamentarische Debatte als positiver Effekt zu werten, da Entscheide des Parlamentes in der Öffentlichkeit gehört werden und sie dadurch eine hohe Legitimität erzeugen.¹¹ Teilweise wurden Notverordnungen zudem in Ergänzung zur Plenumsdebatte auch durch Kommissionen vorberaten.

Andererseits stellt die Vorgabe der sofortigen Genehmigung durch das Parlament eine Herausforderung dar, wenn wegen der Notlage selbst eine Parlamentssitzung

⁹ Vgl. [BBl 2022 301](#), Parlamentarische Initiativen. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, S. 32.

¹⁰ Vgl. Artikel 68 [Verfassung des Kantons Schaffhausen](#) bzw. Artikel 72 [Verfassung des Kantons Zürich](#).

¹¹ Vgl. [Michael Strebel](#), Die Praxis des Solothurner Verordnungsvetos, in: *LeGes 32* (2021) 2.

nicht möglich ist. Zudem sind materielle Änderungen durch das Parlament im Rahmen der Genehmigung nicht möglich, weil die Notverordnungen unverzüglich in Kraft treten. So kommt auch der Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 20.437 zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Parlaments zum Schluss, dass eine Genehmigung von bundesrätlichem Notrecht «nicht krisentauglich» sei, da ein solcher Entscheid in der Regel zu spät käme. Die Nichtgenehmigung einer Verordnung, die bereits in Kraft ist, würde insbesondere in Krisenzeiten wohl grosse Rechtsunsicherheit schaffen.¹²

Das Dringlichkeitsrecht steht in einem Spannungsverhältnis: Es besteht die Notwendigkeit, einerseits gesetzgeberisch unverzüglich zu handeln, andererseits die direktdemokratischen Rechte zu wahren.¹³ Im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung wurde die bisherige Regelung zum Notrecht bewusst übernommen und es wurden insbesondere auch keine dringlichen Gesetzesbeschlüsse eingeführt. Unser Rat sieht keine stichhaltigen Gründe, von diesem Entscheid abzurücken. Zudem haben gerade die beiden Referendumsabstimmungen zum Covid-19-Gesetz gezeigt, dass bei dringlichen Gesetzesbeschlüssen erhebliche Rechtsunsicherheiten entstehen können, wenn sich – wie in einer Pandemie – die Voraussetzungen dauernd ändern und immer neue Massnahmen ergriffen werden, sodass das Gesetz schon wieder geändert worden ist, bevor die Referendumsabstimmung stattfindet. Soweit ersichtlich, sind in den Kantonen, die über kein Dringlichkeitsrecht verfügen, keine Bestrebungen im Gange, dies aufgrund der Erfahrungen in der Pandemie und bei deren Bekämpfung zu ändern.

7.2.4 Fazit und Handlungsbedarf

Auch unter Beachtung der [Motion M 305](#) sehen wir hier keinen Handlungsbedarf: «Krisenrecht ist Exekutivrecht». Zur Bewältigung von Notlagen ist unser Rat darauf angewiesen, schnell die notwendigen Massnahmen ergreifen und folglich auch die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen erlassen zu können. Hingegen sollen die bereits während der Pandemie gemachten Verbesserungen hinsichtlich aktiver Kommunikation und Information seitens der Departementsvorsteher gegenüber den Kommissionen auch in einer nächsten Krisensituation umgesetzt werden.

Von der Einführung einer nachträglichen Genehmigung von Notverordnungen gemäss § 56 Absatz 3 [KV](#) durch Ihren Rat ist ausserdem abzusehen. Unser Rat teilt die Auffassung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, dass dies nicht «krisentauglich» ist und zu Rechtsunsicherheit führt. Zudem ist im Einzelfall nicht immer klar, ob es sich beim Erlass von Verordnungen zur Bewältigung einer Krise um eine genehmigungsbedürftige Notverordnung oder um eine Vollzugsverordnung handelt. Ihr Rat kann über das Instrument der (dringlichen) Vorstösse eine parlamentarische Debatte zu den von unserem Rat ergriffenen Massnahmen erwirken. Weiter können die mit den regierungsrätlichen Verordnungen ergriffenen Massnahmen auch mittels abstrakter Normenkontrolle durch das Kantonsgericht überprüft werden, womit eine Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit dieser Verordnungen sichergestellt ist.

¹² Vgl. [BBI 2022 301](#), Parlamentarische Initiativen. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, S. 52.

¹³ Vgl. [Stefan G. Schmid / Micha Herzog / Dumenig Stiffer](#), Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie, in: Jusletter 7. Juni 2021.

7.3 Finanzbeschlüsse

7.3.1 Kompetenzen und Grundlagen

Um Ausgaben zu tätigen, braucht es einerseits einen genügenden Voranschlagskredit und andererseits eine Ausgabenbewilligung (§ 22 [FLG](#)).

Voranschlagskredite werden grundsätzlich von Ihrem Rat festgesetzt: So beschliesst der Kantonsrat mit dem Voranschlag (Budget) die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr (§ 11 Abs. 1 [FLG](#)). Dabei beschliesst er für jeden Aufgabenbereich je einen Voranschlagskredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung (§ 12 [FLG](#)). Reicht ein Voranschlagskredit nicht aus, so kann der Kantonsrat einen Nachtragskredit beantragen (§ 15 Abs. 1 [FLG](#)).

Unserem Rat steht in folgenden Fällen die Kompetenz zu, die Überschreitung eines von Ihrem Rat festgesetzten Voranschlagskredites zu bewilligen (bewilligte Kreditüberschreitung, § 16 Abs. 1 [FLG](#)):

- wenn das Bundesrecht, ein kantonales Gesetz oder ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes eine Ausgabe unmittelbar vorschreiben oder eine andere unumgängliche Leistungspflicht besteht,
- bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte,
- für Abschreibungen und Wertberichtigungen nach § 47 [\[FLG\]](#).
- Solche Kreditüberschreitungen sind dem Kantonsrat mit dem Jahresbericht zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 16 Abs. 3 [FLG](#)).

Für Ausgabenbewilligungen ist Ihr Rat zuständig bei freibestimmbaren Ausgaben ab 3 Millionen Franken durch Bewilligung eines Sonderkredites und allenfalls eines Zusatzkredites, wenn ein Sonderkredit nicht ausreicht (§§ 23 Abs. 1a und 28 [FLG](#)). Diese Ausgabenbeschlüsse unterstehen zudem dem fakultativen beziehungsweise ab 25 Millionen Franken dem obligatorischen Finanzreferendum. Bei frei bestimmbareren Ausgaben unter 3 Millionen Franken und bei gebundenen Ausgaben erfolgt die Bewilligung durch Beschluss unseres Rates (§ 23 Abs. 1b [FLG](#)).

Eine Ausgabe ist gebunden, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (§ 26 [FLG](#)). Die Ausgaben im Zusammenhang mit notrechtlich verfügbaren Massnahmen dürften in den allermeisten Fällen die Voraussetzungen der Gebundenheit erfüllen. Ebenfalls wird in diesen Fällen die Voraussetzung für die Bewilligung einer Kreditüberschreitung vorliegen, wenn der notwendige Voranschlagskredit nicht ausreicht. Bei länger dauernden Krisen, wenn der Handlungsspielraum zur Bewältigung der Folgen einer Krise wieder grösser wird, können Finanzbeschlüsse durch das Parlament nötig werden. Aus diesen gesetzlichen Bestimmungen ergibt sich, dass die Kompetenzen für Finanzbeschlüsse bei dringlichen und unvorhersehbaren Ereignissen grundsätzlich bei unserem Rat liegen und uns somit der nötige Handlungsspielraum gegeben ist.

7.3.2 Finanzbeschlüsse während der Covid-19-Pandemie

Die Ausgabenbeschlüsse für den Aufwand der Umsetzung von Massnahmen für den Bevölkerungsschutz (bspw. Test- und Impfzentren, Einrichtung Notspital, Contact-Tracing) und von weiteren dringlichen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Funktionen (bspw. zusätzlicher Personalaufwand, auswärtige Sessio- nen des Kantonsrates) und die dafür notwendigen Kreditüberschreitungen wurden

von unserem Rat gefasst und bewilligt. Es handelte sich dabei um gebundene Ausgaben. Die Kreditüberschreitungen wurden in den Jahresberichten 2020 und 2021 ausgewiesen und von Ihrem Rat genehmigt (vgl. Botschaften [B 72](#), Teil II: Jahresrechnung (B 72b) vom 20. April 2021, S. 260, und [B 111](#), Teil II: Jahresrechnung (B 111b) vom 12. April 2022, S. 266).

Ihr Rat fasste Ausgabenbeschlüsse und Nachtragskredite im Bereich von Unterstützungsleistungen für Unternehmen (Härtefallmassnahmen, Ertragsausfälle Spitäler, Unterstützungsleistungen im Tourismus, Messen) und für die Kultur (vgl. Tab. 5). Die vom Bund vorgesehenen Unterstützungsprogramme in diesen Bereichen waren so ausgestaltet, dass letztlich die Kantone entscheiden konnten, ob und wie weit sie sich daran beteiligen wollten. Um die Bundesgelder zu erhalten, mussten aber jeweils die vom Bund vorgegebenen Voraussetzungen übernommen werden. Bei den Härtefallmassnahmen für die Unternehmen wurden einerseits im Verlauf der Zeit die Vorgaben des Bundes immer detaillierter, und andererseits war es auch der landesweite politische Wille, die Härtefallmassnahmen in den Kantonen entsprechend umzusetzen, um eine weitgehende Gleichbehandlung der Unternehmen in der gesamten Schweiz zu ermöglichen. Damit war für diese Ausgaben letztlich kein beziehungsweise lediglich ein sehr kleiner Handlungsspielraum gegeben, weshalb unser Rat die Ausgaben für behördlich geschlossene Unternehmen als gebundene Ausgaben bewilligt hat (vgl. [Botschaft B 103](#) vom 15. Februar 2022 über die Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen – Unterstützung zweites Halbjahr 2021, S. 11). Trotzdem wurde teilweise auch für solche gebundenen Ausgaben bei Ihrem Rat ein Nachtragskredit beantragt, war dafür doch einerseits die Voraussetzung des dringlichen und unvorhersehbaren Ereignisses im Sinn von § 16 Absatz 2b FLG fraglich. Andererseits konnte mit dieser Unterbreitung der Einbezug Ihres Rates zur Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen sichergestellt werden, indem im Rahmen dieser Ausgabenbeschlüsse jeweils auch die entsprechenden Verordnungsentwürfe zur Umsetzung der Massnahmen in der vorberatenden Kommission beziehungsweise im Rat diskutiert werden konnten.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Finanzbeschlüsse Ihres Rates aufgelistet. Aus dem Datum des Botschaftsbeschlusses und dem Beschlussdatum des Kantonsrates ist ersichtlich, in welcher kurzen Frist dies oftmals erfolgte (vgl. auch die Verlinkung beim Beschlussdatum).

Beschlussdatum	Gegenstand	Botschaft
30. November 2020	Sonderkredit und Nachtragskredit für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen	B 55 vom 17. November 2020
15. März 2021	Sonderkredit und Nachtragskredit für Ausfallentschädigung Kultur Nachtragskredit für Unterstützung HSLU, Bergbahnen, A-fond-perdu-Beiträge	B 61 vom 5. Februar 2021
16. März 2021	Zusatzkredit und Nachtragskredit für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen	B 62 vom 5. Februar 2021
10. Mai 2021	Nachtragskredit für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen	B 71 vom 14. April 2021
26. Oktober 2021	Sonderkredit und Nachtragskredit für die Beteiligung an den Covid-	B 75 vom 1. Juli 2021

	bedingten Ertragsausfällen 2020 der Luzerner Listenspitäler	
26. Oktober 2021	Sonderkredit für die Tragung des Covid-bedingten Verlusts 2020 des Luzerner Kantonsspitals	B 76 vom 6. Juli 2021
26. Oktober 2021	Sonderkredit und Nachtragskredit für Ausfallentschädigung Kultur	B 80 vom 23. August 2021 (Sammelbotschaft Nachtragskredite)
26. Oktober 2021	Sonderkredit, Zusatzkredit und Nachtragskredit für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen	B 81 vom 31. August 2021
22. März 2022	Zusatzkredit und Nachtragskredit für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen	B 103 vom 15. Februar 2022
20. Juni 2022	Nachtragskredit für die Unterstützung des touristischen Verkehrs	B 112 vom 12. April 2022
12. September 2022	Sonderkredit und Nachtragskredit für Ausfallentschädigung Kultur	B 129 vom 22. August 2022 (Sammelbotschaft Nachtragskredite)

Tab. 5: Finanzbeschlüsse des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie

7.3.3 Rechtsvergleich Bund - andere Kantone

Der Bundesrat kann mit Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte – bestehend aus den Mitgliedern der Finanzkommissionen des National- und des Ständerates – dringliche Verpflichtungskredite und dringliche Nachtragskredite beschliessen, welche der Bundesversammlung erst nachträglich zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 28 und 34 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt; Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR [611.0](#)). Weiter kennt der Bund ebenfalls das Instrument der Kreditüberschreitung bei zeitlicher Dringlichkeit. Diese benötigt ab einer Höhe von 5 Millionen Franken im Einzelfall ebenfalls die Zustimmung der Finanzdelegation (Ausnahme: im verwaltungsinternen Bereich 1 % der Vorschlagskredite, höchstens aber 10 Mio. Fr.). Auch beim Bund sind die Kreditüberschreitungen der Bundesversammlung im Rahmen der Staatsrechnung nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 36 FHG).

In der Form eines ordentlichen Nachtragskredites beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat Basel-Stadt die nachträgliche Aufnahme einer Ausgabe ins Budget, für welche ins ursprünglich bewilligte Budget kein oder kein ausreichender Betrag gestellt wurde. Einen dringlichen Nachtragskredit beantragt der Regierungsrat dann, wenn die Zeit für einen ordentlichen Nachtragskredit zu knapp ist. Einen solchen dringlichen Nachtragskredit bewilligt die Finanzkommission, und der Grosse Rat wird an dessen nächster Sitzung in Kenntnis gesetzt (§ 16 Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt; Finanzhaushaltgesetz; SG [610.100](#)). Die Ausgabenhöhe darf allerdings die Grenze für das fakultative Referendum von 1,5 Millionen Franken nicht erreichen. Ein ähnliches Vorgehen kennt der Kanton Solothurn, indem Nachtragskredite in der Kompetenz des Kantonsrates, deren Bewilligung keinen Aufschub erlaubt, mit der Zustimmung der Finanzkommission bereits vor der Bewilligung durch den Kantonsrat bewilligt werden (§ 60 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung; BGS [115.1](#)).

In einigen Kantonen (bspw. Basel-Stadt, Graubünden, Wallis) verfügt die Exekutive über die Kompetenz, in gewissem Umfang Nachtragskredite zu bewilligen, was im Ergebnis dieselbe Wirkung hat wie die bewilligte Kreditüberschreitung.

Viele Kantone (bspw. Zürich, Basel-Landschaft, Ob- und Nidwalden, Aargau, Thurgau) kennen das gleiche System wie der Kanton Luzern, wonach die Kompetenz für Nachtragskredite grundsätzlich vollumfänglich beim Parlament liegt, die Exekutive jedoch unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere bei Dringlichkeit – Kreditüberschreitungen bewilligen kann, die nachträglich zusammen mit der Jahresrechnung dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen sind.

7.3.4 Fazit und Handlungsbedarf

Die bestehenden Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat bei Ausgaben- und Kreditbeschlüssen haben sich nach Ansicht unseres Rates auch in der Krise bewährt. Absolut dringliche Ausgabenbeschlüsse sind in der Kompetenz unseres Rates. Diese kann er auch bei fehlendem Voranschlagskredit bewilligen, da in diesen Fällen immer auch die Voraussetzungen für eine bewilligte Kreditüberschreitung erfüllt sind. Spätestens im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung kann Ihr Rat eine politische Bewertung dieser Ausgaben vornehmen. Als äusserstes Mittel steht Ihrem Rat die Nichtbewilligung von Kreditüberschreitungen zur Verfügung, wenn sich politisch die Überzeugung durchsetzt, dass unser Rat seine Kompetenzen überzogen hat.

Mit der bewilligten Kreditüberschreitung greift der Regierungsrat in die Budgethoheit des Kantonsrates ein. Das Erfordernis einer Bewilligung durch die Finanzkommission bei dringlichen Kreditbeschlüssen durch die Exekutive würde daher grundsätzlich der Kernkompetenz des Parlamentes bei der Budgetfestsetzung Rechnung tragen. Dem steht entgegen, dass im Kanton Luzern von Verfassung wegen den Kommissionen keine Entscheidungskompetenz in Vertretung des Parlaments zukommt (vgl. § 41 Abs. 2 [KV](#)). Zudem beschränkt es die mit der Regelung angestrebte Handlungsfähigkeit des Regierungsrates wieder.

Die vergangenen zwei Jahre haben denn auch gezeigt, dass notwendige Finanzbeschlüsse von Ihrem Rat sehr schnell gefasst werden konnten. Vorteilhaft wirkte sich in diesem Zusammenhang auch aus, dass Ihr Rat seine Sitzungs- und Dokumentenverwaltung elektronisch führt.

Bei beschlossenen Sonder- oder Zusatzkrediten ist die Referendumsfrist abzuwarten, bevor entsprechende Ausgaben getätigt werden dürfen. Dies wurde teilweise bemängelt, weil damit die Auszahlung von Unterstützungsleistungen verzögert wurde. Der Ausschluss einer Referendumsfrist analog zu parlamentarischem Dringlichkeitsrecht würde jedoch das verfassungsmässig vorgegebene Finanzreferendum aushöhlen, da die Ausgaben ja bereits getätigt wären, bis eine Referendumsabstimmung durchgeführt wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton innerhalb der organisations- und finanzrechtlichen Strukturen auch in ausserordentlichen Lagen handlungsfähig ist und insbesondere zeitnah tragfähige Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen umsetzen kann, unter Achtung des Demokratieprinzips. Einen Handlungsbedarf sehen wir in diesem Bereich nicht.

7.4 Digitalisierung des Ratsbetriebes

7.4.1 Motion M 418

Mit der [Motion M 418](#) von Mario Cozzio über die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme an Sessionen in Ausnahmefällen, eingereicht am 30. November 2020, sollte unser Rat beauftragt werden, die rechtlichen Grundlagen für die digitale Sessionteilnahme zu schaffen. Eine solche solle gemäss dem Motionär für aufnahme-, urteils- und beschlussfähige Parlamentsmitglieder ermöglicht werden, welche aufgrund behördlicher Anweisungen (eigene Quarantäne oder diejenige betreuungspflichtiger Angehöriger im selben Haushalt) oder behördlicher Empfehlungen (Zugehörigkeit zu Risikogruppen) nicht physisch an der Session teilnehmen können. Unter Teilnahme wurden in der Motion einerseits die Abstimmung als auch Wortmeldungen (z. B. per Videoprojektion) genannt. In der Motion wurde zudem insbesondere auch darauf hingewiesen, dass der Ratsbetrieb weiterzuentwickeln und für die Zukunft vorzubereiten sei; das heisst, die Massnahmen sollten nicht nur für die Covid-19-Pandemie gelten.

In unserer [Stellungnahme](#) vom 5. Januar 2021 hat unser Rat darauf hingewiesen, dass die physische Anwesenheit der Kantonsrätinnen und Kantonsräte und die Art der Beschlussfassung in der Kantonsverfassung (§ 38 bis 40 [KV](#)) festgelegt und im [Kantonsratsgesetz](#) konkretisiert ist. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates (SRL Nr. 31) enthält die organisatorischen Detailbestimmungen. Folglich wäre für die digitale Teilnahme eine Anpassung auf Gesetzesstufe, möglicherweise sogar auf Verfassungsstufe nötig. Neben den rechtlichen wies unser Rat auch auf die technischen Hürden hin. Die Motion wurde als Postulat teilweise erheblich erklärt.

7.4.2 Herausforderungen für die Arbeit des Kantonsrates während der Covid-19-Pandemie

7.4.2.1 Sessionen des Kantonsrates

Die sanitärischen Schutzmassnahmen stellten auch die Arbeit Ihres Rates vor Herausforderungen, sowohl betreffend die Durchführung der Sessionen als auch betreffend die Kommissionsarbeit. Die Session vom 16./17. März 2020 wurde durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates abgesagt, nachdem der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» gemäss [Epidemiengesetz](#) eingestuft hatte. Damit mussten alle Parlamente ihre ordentlichen Parlamentssitzungen absagen.

Am 31. März 2020 entschied die Geschäftsleitung Ihres Rates mit Blick auf die epidemiologische Lage, auch die Mai-Session abzusagen, gleichzeitig aber die Kommissionsarbeit zu intensivieren. Am 14. April 2020 wurde beim Kantonsratspräsidium ein Einberufungsbegehren gemäss § 35 Absatz 1c [KRG](#) für eine Session eingereicht. Diesem Begehren wurde entsprochen, und am 18. Mai 2020 wurde eine Session durchgeführt. Um die geltenden Abstands- und Hygienevorschriften einzuhalten, wurde die Session nicht wie üblich im Kantonsratssaal, sondern extern in der Messe Luzern durchgeführt. Die Öffentlichkeit konnte die Session mittels Livestream mitverfolgen. Vor Ort waren keine Zuschauer zugelassen. Die nachfolgende Juni-Session fand wie geplant und wiederum extern in der Messe Luzern statt. Der dritte Sessionstag am 29. Juni 2020 wurde ausschliesslich für die rund 60 Vorstösse zum Thema Corona reserviert, um insbesondere die vielen dringlichen Vorstösse zu dieser Thematik im Gesamtkontext zu beraten. Die weiteren Sessionen konnten in der Folge stets ordentlich durchgeführt werden. Am Tagungsort der Messe Luzern

wurde bis Ende 2020 festgehalten. Ab Januar 2021 wurden die Sessionen in der Stadthalle Sursee durchgeführt. Im Mai 2022 kehrte Ihr Rat in den Kantonsratssaal zurück.

Es kann festgehalten werden, dass Ihr Rat jederzeit beschlussfähig war. Es gab über diese ganze Phase nicht mehr Entschuldigungen als vor der Pandemie. Die meisten Entschuldigungen gab es am 29. Juni 2020 mit acht Abwesenheiten. Alle Sessionen wurden ausschliesslich physisch durchgeführt. Es gab keine Möglichkeit zur virtuellen Teilnahme oder zur Stimmabgabe aus der Ferne.

Per 1. April 2022 ist die neue Bestimmung in § 40a [KRG](#) in Kraft getreten. Damit wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, dass während einer Session der Zutritt zum Ratssaal und zur Tribüne des Ratssaales nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gewährt werden kann (vgl. [Motion M 700](#)). Diese Massnahme wurde von der Geschäftsleitung Ihres Rates für die Mai-, Juni- und September-Session 2022 ausser Kraft gesetzt, weil sich die die epidemiologische Lage entspannt hat.

7.4.2.2 Kommissionssitzungen

Die geplanten Kommissionssitzungen Ende März / Anfang April 2020 wurden abgesagt. Die erste Kommissionssitzung nach Ausrufung der ausserordentlichen Lage wurde von der Kommission Erziehung, Bildung und Kultur (EBKK) am 23. April 2020 digital als Videokonferenz durchgeführt.

Ergänzend zum Leitfaden für die Kommissionen des Kantonsrates 2019–2023 wurde eine Leitlinie für Videokonferenzen mit «Skype for Business» erstellt. Diese diente den Kommissionspräsidien einerseits als Entscheidungshilfe betreffend Durchführungsform einer Sitzung, andererseits als Anwendungshilfe für die Durchführung einer digitalen Sitzung. Darin wurde empfohlen, Videokonferenzen nur zur Beratung geeigneter Geschäfte durchzuführen. Darunter fallen Beratungsgegenstände, die keine oder nur einfache Beschlüsse zur Folge haben. Für komplexere Beratungsgegenstände wurde die Empfehlung gemacht, sich in einem genügend grossen Sitzungszimmer zu versammeln. Neben dem Kantonsratssaal standen auch der Marianische Saal oder der Herrenkeller zur Verfügung.

Trotz der Möglichkeit, die Kommissionssitzungen digital durchzuführen, wurde die Mehrheit der Kommissionssitzungen physisch vor Ort durchgeführt.

7.4.3 Fazit und Handlungsbedarf

Der Kantonsrat versammelt sich gemäss § 38 [KV](#) regelmässig zu Sitzungen. Im Kantonsrat werden in der politischen Debatte und in der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Ansichten und Bedürfnissen wichtige Entscheide für die Bevölkerung des Kantons Luzern gefällt. Diese Unmittelbarkeit ist unserer Meinung nach zwingend für das Vertrauen in die verfassungsmässige Institution des Parlaments – gerade auch in einer Krisensituation. Die virtuelle Mittelbarkeit vermag diese direkte Auseinandersetzung nicht abzubilden. Der Austausch von Argumenten, die Rede und Gegenrede, das spontane Reagieren, der Austausch zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Fraktionen ist virtuell nicht in der gleichen Form möglich wie «von Angesicht zu Angesicht».

Ausserdem hat Ihr Rat im Herbst 2019 die mit der [Motion M 699](#) geforderte Einführung einer Stellvertretungsregelung im Kantonsrat grossmehrheitlich abgelehnt. Wir haben in unserer Stellungnahme dazu ausgeführt, dass der Kantonsrat aufgrund seiner verfassungsrechtlich statuierten Grösse von 120 Mitgliedern (§ 36 Abs. 2 [KV](#))

seine Funktion als Repräsentationsorgan der Luzerner Bevölkerung auch bei Abwesenheiten einzelner Kantonsrätinnen und Kantonsräte ohne Weiteres wahrnehmen kann und selbst einzelne länger andauernde Abwesenheiten unter dem Aspekt der Repräsentativität nicht merklich ins Gewicht fallen. Es ist auch in «normalen» Zeiten immer wieder der Fall, dass Parlamentsmitglieder aufgrund bestimmter Umstände nicht an der Session teilnehmen können, ohne dass dadurch die demokratische Legitimierung der Parlamentsentscheide in Frage gestellt wäre. Auch ist es während der Corona Pandemie nicht zu mehr Entschuldigungen gekommen als in «normalen Zeiten».

Die Krise hat ebenso gezeigt, dass Ihr Rat auf die Durchführung von Sitzungen Einfluss nehmen kann, damit Ihr Rat seine wichtige Rolle in einer Krise wahrnehmen und seine politischen Instrumente nutzen kann. Die geltenden rechtlichen Vorgaben haben sich als genügend flexibel erwiesen, damit Ihr Rat jederzeit handlungs- und beschlussfähig war.

Ebenso konnten die Kommissionssitzungen nach einem kurzen Unterbruch schnell wiederaufgenommen werden, wodurch die Kommissionsarbeit weitergeführt werden konnte. Mit den digitalen Kommissionssitzungen konnte den Ratsmitgliedern zudem ein zusätzliches Instrument für ihre politische Arbeit zur Verfügung gestellt werden. Wir können uns für die Zukunft vorstellen, dass auch ausserhalb einer Krisensituation bei Bedarf digitale Kommissionssitzungen durchgeführt werden können.

Aus all diesen Überlegungen und den gemachten Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie sehen wir keinen Handlungsbedarf, um zukünftig eine digitale Stimmabgabe aus der Ferne oder virtuelle Teilnahmen an den Sessionen des Kantonsrates zu ermöglichen.

7.5 Gemeinden

7.5.1 Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19-Pandemie

Während der Covid-19-Pandemie und insbesondere nach Ausrufung der ausserordentlichen Lage im März 2020 standen die Gemeinden in der ganzen Schweiz vor der Herausforderung, die politischen Rechte der Stimmberechtigten in den Gemeinden mit Gemeindeversammlungen sicherzustellen. Es stand insbesondere die Frage im Raum, ob und wie Gemeindeversammlungen während einer Pandemie weiterhin durchgeführt werden können, namentlich mit Blick auf die Zugänglichkeit und die unverfälschte Stimmabgabe. Gestützt auf die bundesrätliche Covid-19-Verordnung vom 19. Juni 2020 konnten Gemeinden Gemeindeversammlungen durchführen, ohne Beschränkung der Personenzahl und mit Schutzkonzepten. Im weiteren Verlauf der Pandemie stellte sich die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn Personen an der Gemeindeversammlung teilnehmen wollen, ihnen dies aber aufgrund eines positiven Covid-Tests durch behördliche Anweisung verwehrt ist. Viele Gemeinden in der Schweiz machten zudem die Erfahrung, dass die Schutzmassnahmen und die Angst vor einer Ansteckung sich negativ auf die Teilnahmezahl der Gemeindeversammlungen auswirkten.

Unser Rat erliess am 24. März 2020 die Verordnung zur Regelung der politischen Rechte infolge der Covid-19-Epidemie (SRL Nr. [10a](#)). Diese wurde auf alle Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren des Kantons, der Gemeinden, der Korporationsgemeinden sowie der Gemeinde- und Zweckverbände für anwendbar erklärt. Sie re-

gelte unter anderem, dass die Gemeindebehörden anordnen können, Abstimmungen und Wahlen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren durchzuführen. Dadurch konnten demokratisch legitimierte Entscheide auf Stufe Gemeinde sichergestellt werden.

Vielerorts in der Schweiz wurden mittels Notverordnungen Urnenabstimmungen zugelassen, um sicherzustellen, dass die politischen Rechte auch in Notlagen ausgeübt und wahrgenommen werden können. Dieses Instrument wurde auch rege genutzt. Vereinzelt führten Gemeinden digitale Orientierungsversammlungen über wichtige Projekte durch, um die Bevölkerung auf diesem Wege zu informieren.¹⁴ In vielen Gemeinden hatte die Urnenabstimmung den positiven Effekt einer höheren Beteiligung.

7.5.2 Revision des Stimmrechtsgesetzes

Mit einer Änderung des Stimmrechtsgesetz (StRG; SRL Nr. [10](#)) sollen die Bestimmungen in der kantonalen Covid-19-Verordnung zur Regelung der politischen Rechte ins Gesetz übergeführt werden (vgl. [Botschaft B 119](#) vom 17. Juni 2022). Die Regelungen im Gesetz sollen den Gemeinden die Möglichkeit bieten, in ausserordentlichen Situationen Wahlen und Abstimmungen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren durchzuführen.

Die Gemeinden sollen im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie die Möglichkeit für eine solche Ausnahmeregelung erhalten, wenn sie von einem lokalen Ereignis besonders stark betroffen sind, sich in einer Notsituation befinden und die ordnungsgemässe Durchführung der Gemeindeversammlung dadurch verhindert wird. Zusätzlich soll der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde bei Wahlen und Abstimmungen in ausserordentlichen Situationen ermächtigt sein, Regelungen zur geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte anzuordnen.

Die Beratung der Botschaft zur Änderung des Stimmrechtsgesetzes ([B 119](#)) in Ihrem Rat ist in der Oktober- und Novembersession 2022 vorgesehen. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens per 1. März 2023 zu rechnen. Sollte sich vorher aufgrund einer ausserordentlichen Situation Handlungsbedarf bei den politischen Rechten ergeben, wird unser Rat den Erlass einer neuen Verordnung gestützt auf § 56 Absatz 3 [KV](#) prüfen.

Auch auf Stufe der Gemeindeversammlung sehen wir darüber hinaus keinen weiteren Handlungsbedarf, insbesondere und aus den gleichen Gründen wie in Kapitel 4.3 ausgeführt auch keinen Bedarf für die Einführung digitaler Gemeindeversammlungen.

8 Fazit

8.1 Luzern hat die Krise gut gemeistert dank engagierter Zusammenarbeit und guter Grundlagen

Die Evaluation hat gezeigt, dass der Kanton Luzern über eine zweckmässige Krisenorganisation verfügte. Wichtige Grundlagen wie der kantonale Pandemieplan und ein Konzept zur Krisenkommunikation lagen vor. Die Strukturen und Prozesse in der Verwaltung zeichneten sich überwiegend durch klare Zuständigkeiten aus.

¹⁴ Vgl. [Ursin Fetz](#), Gemeindeversammlungen: welche Zukunft nach Corona?, Schweizerischer Gemeindeverband Webseite.

Die Zusammenarbeit sowohl im KFS als auch in der Task-Force Corona funktionierte gut. Das ist über die gesamte Krisenbewältigung auch dem grossen Engagement und der Flexibilität der Mitarbeitenden zu verdanken. Die notwendigen rechtlichen Grundlagen wurden unter hohem zeitlichem Druck und in hoher Qualität geschaffen.

Die ambulante und die stationäre Gesundheitsversorgung hat zu jeder Zeit funktioniert, auch dank der sehr guten Zusammenarbeit mit den Spitälern und der Spitäler untereinander. Auch die Zusammenarbeit mit den Apotheken und den Alters- und Pflegeheimen hat gut funktioniert. Die zentrale Strategie beim Impfen mittels Impfzentren und mobilen Impfequipen für die Alters- und Pflegeheime und die Institutionen der sozialen Einrichtungen (SEG-Institutionen) hat sich bewährt. Der Beitrag des Zivilschutzes war wertvoll, engagiert und diszipliniert. Im Kanton Luzern standen über den allergrössten Zeitraum der Pandemie ausreichend Testkapazitäten zur Verfügung.

Die Unterstützungsmassnahmen im Bereich Wirtschaft und Kultur haben einen wichtigen Beitrag geleistet, um das Ziel der Stabilisierung der Luzerner Wirtschaft zu erreichen. Die Arbeitsplätze im Kanton Luzern konnten im Wesentlichen gesichert, Massenentlassungen und Konkurswellen verhindert werden. Der Werk- und Innovationsplatz, der Messeplatz und die Kulturlandschaft konnten die Krise dank den kantonalen Unterstützungsmassnahmen gut bewältigen und sich von den wirtschaftlichen Auswirkungen erholen. Sie sind lebendig, vielseitig und innovativ wie vor der Krise.

Die Umsetzung des Fernunterrichts an den Schulen funktionierte gut und der Präsenzunterricht konnte nach der kurzen Schulschliessung dank regelmässig angepassten Schutzkonzepten aufrechterhalten werden. Aufgrund der relativ kurzen Dauer des Fernunterrichts ist kaum mit langfristigen negativen Auswirkungen auf die Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler zu rechnen. Die Entwicklung der Luzerner Berufsbildung und des Lehrstellenmarktes war und ist stabil. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen sind bereits Massnahmen, namentlich zur Digitalisierung im Bildungsbereich, in die Wege geleitet oder umgesetzt worden.

Dies zeigt, dass die beschriebenen Massnahmen ihre Ziele grossmehrheitlich erreicht haben. Massgeblich dazu beigetragen haben der beispiellose Einsatz zahlreicher Akteurinnen und Akteure inner- und ausserhalb der Verwaltung, der Wille, gemeinsam ausgewogene Lösungen zu finden, und die Solidarität in der Bevölkerung, diese mitzutragen.

8.2 Herausforderungen bei Ressourcen, Koordination, Kommunikation

Herausforderungen bestanden in der Koordination innerhalb der Verwaltung, namentlich zwischen verschiedenen Departementen und Dienststellen. Die Anbindung des KFS als Führungsunterstützung des Regierungsrates weist im gesamten Verlauf der Pandemie punktuell Optimierungspotenzial auf. Zu denken ist an die Möglichkeit des KFS, seine Anträge dem Regierungsrat oder dem zuständigen Regierungsmitglied bei Bedarf zu erläutern. Eine grosse Herausforderung stellte die Durchhaltefähigkeit des teilweise bis an die Belastungsgrenze geforderten Personals dar. Unser Rat wird sich auch mit Blick auf künftige grosse Ereignisse und langanhaltende Krisensituationen mit Fragen des «Business Continuity Management» auseinandersetzen. Auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung hat sich

punktuell als ausbaufähig erwiesen, zum Beispiel um dem Informationsbedürfnis der Mitarbeitenden gerecht zu werden.

Bei der Überarbeitung des kantonalen Pandemieplanes werden heute unverbindliche Vorgaben zu präzisieren und zu ergänzen sein.

Der teilweise vermisste Schulterschluss mit den Nachbarkantonen in der Zentralschweizer Regierungskonferenz bildet im Kleinen eine gesamtschweizerische Herausforderung ab, nämlich, dass die interkantonale Koordination in Krisensituationen an Grenzen stösst. Dem kann teilweise begegnet werden, indem in normalen Lagen die Grundlagen für Krisensituationen geschaffen werden. In solche Prozesse hat sich unser Rat im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit bereits eingebracht und wird sie weiter anregen und unterstützen. Die Koordination mit Leistungserbringern, seien es Schulen, Gesundheitseinrichtungen oder weitere Partner, hat den Kanton Luzern ebenfalls gefordert. Betriebe und Unternehmen vermissten teilweise eine klare Kommunikation und definierte Zuständigkeiten auf operativer Ebene, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung von Schutzmassnahmen.

An eine verstärkte inner- und interkantonale Koordination dürfen mit Blick auf eine nächste Krise keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger stehen in den verschiedenen Ausprägungen und Phasen einer Krise in einem sich stetig ändernden Spannungsfeld zwischen der Schnelligkeit von Entscheiden und der Koordination und dem Einbezug von verschiedenen Sichtweisen und Interessen. Besonders in der akuten Phase einer Krise gehen schnelle Entscheide zulasten ihrer breiten Abstützung und der Koordination über Kantonsgrenzen hinaus. Diese Abwägung muss sich zudem an der Realität messen lassen, dass die in der Normallage bestehenden Unterschiede in einer Krise nicht weniger werden. Unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Ressourcen, Infrastruktur und mehr wirken sich in einer Krisenphase eher noch stärker aus. One-fits-all-Lösungen sind in diesem Kontext schwer zu erzielen.

8.3 Zielsetzung: Aus der Krise lernen

Eine wichtige Zielsetzung des Rechenschaftsberichtes ist es, aus der Krise zu lernen. Gestützt auf die während der Covid-19-Pandemie erkannten Schwachstellen wurden Handlungsfelder identifiziert, um das kantonale Krisenmanagement insgesamt zu optimieren.

Für die Bearbeitung dieser Handlungsfelder mit unterschiedlichen Umsetzungs- und Wirkungsebenen sowie Zeithorizonten soll eine Umsetzungsorganisation mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, bestehend aus in die Krisenbewältigung involvierten Personen, eingesetzt werden. Diese unterbreitet der Konferenz der Departementssekretärinnen und -sekretäre (KDS) bis im Sommer 2023 Vorschläge zur Zuständigkeit, zum Zeithorizont und wenn möglich für erste Konkretisierungen zu den einzelnen Handlungsfeldern. Die für die Umsetzung zuständigen Stellen in den Departementen und der Staatskanzlei werden der KDS in der Folge halbjährlich über den Umsetzungsstand und die Vorbereitung und Erwirkung der notwendigen Beschlüsse der dafür zuständigen Gremien berichten. Nach Ablauf von zwei Jahren, also im 2. Halbjahr 2025, wird in einem Abschlussbericht der KDS an unseren Rat über den Stand der Umsetzung in den einzelnen Handlungsfeldern Bericht erstattet (Umsetzungsorganisation s. Anhang 3).

Weitere Themen und Aspekte werden im Rahmen der jährlichen Aufgaben- und Finanzplanung und anderer politischer Planungswerke in den dafür vorgesehenen Prozessen aufbereitet werden.

9 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, unseren Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern in zustimmendem Sinn zur Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 30. September 2022

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Guido Graf
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

Kantonsratsbeschluss über den Rechenschaftsbericht zur Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 30. September 2022,

beschliesst:

1. Vom Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

- Anhang 1 Projektorganisation Covid-19-Rechenschaftsbericht
- Anhang 2 Evaluationsmethodik
- Anhang 3 Umsetzungsorganisation Handlungsfelder
- Anhang 4 Projektorganisation KFS
- Anhang 5 Projektorganisation Task-Force DIGE
- Anhang 6 Zusammenfassung Umfrage KFS/Task-Force zum Einsatz Covid-19 vom Frühjahr 2022
- Anhang 7 Standorte Krisenmanagement
- Anhang 8 Entwicklung laborbestätigter Fälle und Todesfälle im Kanton Luzern
- Anhang 9 Zusammensetzung Koordinationsgruppe der Verwaltung und Koordinationsgruppe Wirtschaft und Ausschuss

Projektorganisation Covid-19-Rechenschaftsbericht

Kanton Luzern

Auftraggeber und Projektsteuerung: Regierungsrat

Federführende Organisationseinheit: Departementssekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (JSD-DS)

Projektteam:

- Dominik Durrer, Departementssekretär-Stv. JSD-DS
- Hanspeter Vogler, Leiter Fachbereich Gesundheitswesen, Departementssekretariat Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD-DS)
- David Dürr, Leiter Dienststelle Gesundheit und Sport, GSD

Gesamtredaktion: Anna Steger, Koordinatorin Aussenbeziehungen, JSD-DS

Koordinationsgruppe Departemente, Staatskanzlei, Kantonaler Führungsstab

- Benjamin Häfliger, Projektmanager, Departementssekretariat Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD-DS)
- Michèle Rösli, Projektleiterin, Departementssekretariat Finanzdepartement (FD-DS)
- Hanspeter Vogler, Leiter Fachbereich Gesundheitswesen, GSD-DS
- Anna Steger, Koordinatorin Aussenbeziehungen, JSD-DS
- Martin Habermacher, juristischer Mitarbeiter, Departementssekretariat Bildungs- und Kulturdepartement (BKD-DS)
- Walter Häller, Leiter Stabstelle Kantonaler Führungsstab (KFS)
- Andreas Töns, Informationschef, Staatskanzlei
- Silvan Wechsler, Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei

Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH

Projektleitung: Dr. Christof Schwenkel, Politik- und Verwaltungswissenschaftler

Wissenschaftliche Mitarbeit:

- Vera Hertig, MA Public Management and Policy
- Anatolij Guggenbühl, Msc in International Affairs & Governance und International Public Management
- Chantal Strotz, MA Political Sciences

Qualitätssicherung: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Senior Consultant und Gesellschafter von Interface

Evaluationsmethodik

Zur Beantwortung der Fragestellungen hat sich Interface folgender drei Methoden bedient:

- Dokumenten-/Datenanalyse: Auswertung der zentralen Dokumente und Daten des kantonalen Krisenmanagements
- leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen der Krisenbewältigung
- Workshops mit weiteren Schlüsselpersonen aus der Verwaltung und externen Akteuren

Im April 2022 analysierte das Projektteam von Interface die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen, die Rapporte des KFS und die Protokolle der Task-Force Corona, die Zwischenberichte vom Sommer 2021 zur Nachbearbeitung der Covid-19-Krise und weitere Unterlagen der Departemente, der Staatskanzlei und des Kantonalen Führungsstabs (KFS). Dazu zählen der Pandemieplan Kanton Luzern, Gefährdungsanalysen und Grundlagen zur Vorsorgeplanung, weitere Strategien in den einzelnen Sektoren, bereits durchgeführte Evaluationen und Umfragen.

Im Mai 2022 führte das Projektteam von Interface 18 Interviews mit 25 Schlüsselpersonen aus der kantonalen Verwaltung und besonders betroffenen Institutionen durch. Die Liste der Interviewten lautet:

Gesundheit und Soziales

- Kantonsarzt
- Kantonsapotheker
- Vertreter Ärztegesellschaft des Kantons Luzern
- Vertreter Ärzteschaft
- Vertreter Luzerner Kantonsspital
- Vertreterin Luzerner Apotheker Verein
- Leiterin Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD)
- Vertreter curaviva / coronatest 24 Testcenter
- Leiter Dienststelle Gesundheit und Sport, GSD
- Leiter Fachbereich Gesundheitswesen, Departementssekretariat GSD

Wirtschaft

- Stellvertretende Departementssekretärin, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD)
- Projektmanager Departementssekretariat BUWD
- Departementssekretär Finanzdepartement (FD)
- Verantwortlicher Finanzausgleich Departementssekretariat FD
- Leiter WAS wira

Bildung und Kultur

- Departementssekretärin Bildungs- und Kulturdepartement (BKD)
- juristischer Mitarbeiter Departementssekretariat BKD
- Kulturbeauftragter Dienststelle Hochschulbildung und Kultur, BKD
- Vertreterin Dienststelle Volksschulbildung, BKD

Krisenorganisation

- Stabschef KFS

- Rechtskonsultentin und stellvertretende Staatsschreiberin
- Stabschef-Stv. KFS und Leiter Abteilung Zivilschutz, Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD)
- Departementssekretär-Stellvertreter JSD
- Vertreter Luzerner Polizei JSD

Anfang Juni 2022 fanden drei Workshops in den Bereichen «Krisenorganisation, Krisenkommunikation», «Gesundheit, Soziales, Bildung» sowie «Wirtschaft, Kultur» statt, an denen auch externe Stakeholder teilnahmen. Sie dienten dazu, die Erkenntnisse aus der vorangegangenen Evaluationsschritten zu spiegeln und zu vertiefen. Die Liste der Workshop-Teilnehmenden lautet:

Workshop Krisenorganisation, Krisenkommunikation vom 1. Juni 2022

- Staatsschreiber des Kantons Luzern
- Vertreter Dienststelle Informatik, FD
- Leiterin Kommunikation, Departementssekretariat BKD
- Stabschefin Sozial- und Sicherheitsdirektion und Gemeindeführungsstab, Stadt Luzern
- Leiterin Kommunikation Departementssekretariat GSD
- Datenschutzbeauftragter des Kantons Luzern
- Leiter Kommunikation, Staatskanzlei

Entschuldigt:

- Chef Bereich Justiz und Sicherheit Verband Luzerner Gemeinden

Workshop Gesundheit, Soziales, Bildung vom 2. Juni 2022

- Co-Leiter Infektiologie und Spitalhygiene Hirslanden Zentralschweiz
- Leiter Leistungsmanagement Schweizer Paraplegiker-Zentrum
- Leiter Dienste Schweizer Paraplegiker-Zentrum
- Leiter Pflegedienst Stationäre Dienst Luzerner Psychiatrie
- Bereichsleiter Contact-Tracing des Kantons Luzern
- Geschäftsleiter Spitex-Kantonalverband Luzern
- Stellvertretender Präsident Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter Luzern
- Rektor Berufsbildungszentrum Wirtschaft, Informatik und Technik
- Rektor Kantonsschule Sursee

Entschuldigt:

- Leiterin Patientenstelle Zentralschweiz

Workshop Wirtschaft, Kultur vom 8. Juni 2022

- Leiter Abteilung Wirtschaftsentwicklung, Dienststelle Raum und Wirtschaft, BUWD
- Direktor KMU- und Gewerbeverband Kanton Luzern
- Admin. Geschäftsführerin Luzern Tourismus AG
- Geschäftsleiter Luzerner Gewerkschaftsbund
- Präsident Gastro Region Luzern
- Mitglied Geschäftsleitung Messe Luzern AG
- Direktorin Kantonale Museen Dienststelle Hochschulbildung und Kultur, BKD

Entschuldigt (dafür später interviewt):

- Geschäftsleiter IG-Kultur

Umsetzungsorganisation Handlungsfelder

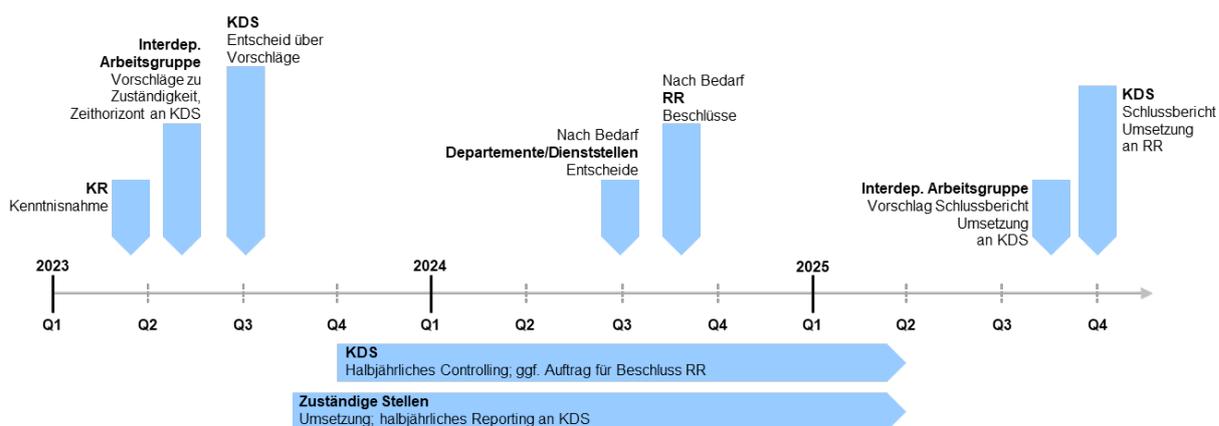


Abb. 1: Umsetzungsorganisation Handlungsfelder Covid-19-Rechenschaftsbericht

Projektorganisation KFS

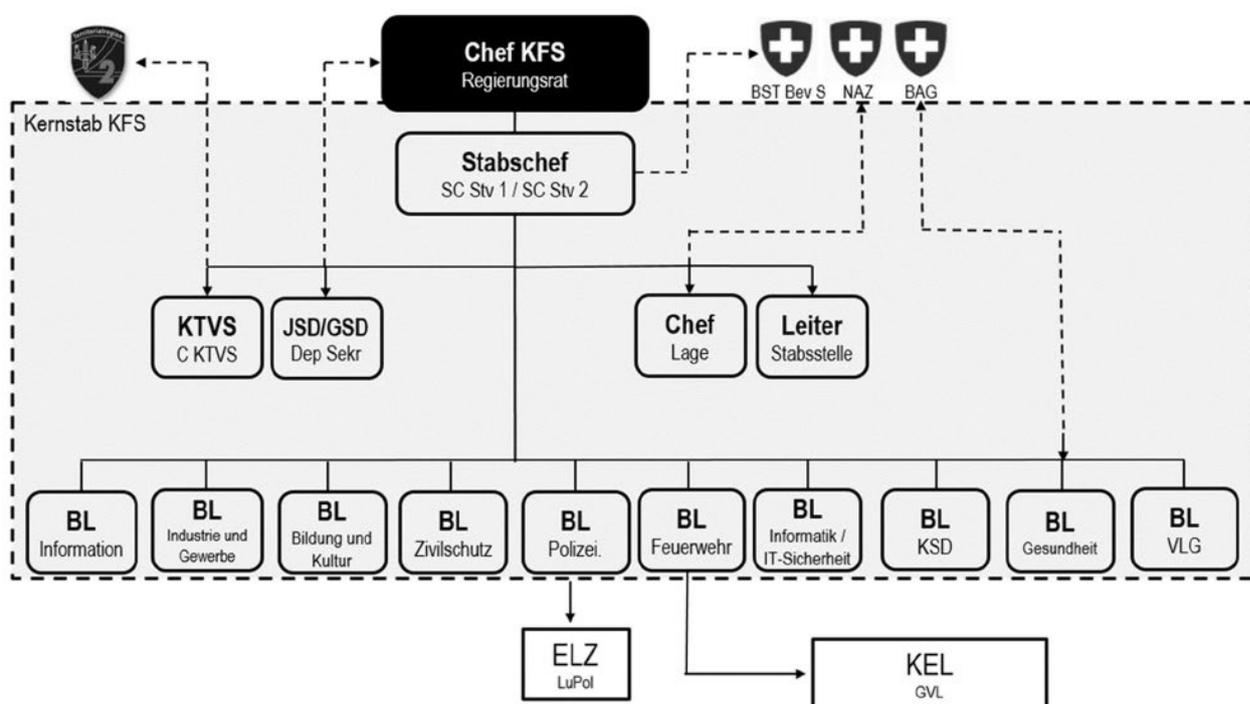


Abb. 2: Organigramm KFS, Darstellung des Kantons Luzern

Projektorganisation Task-Force DIGE

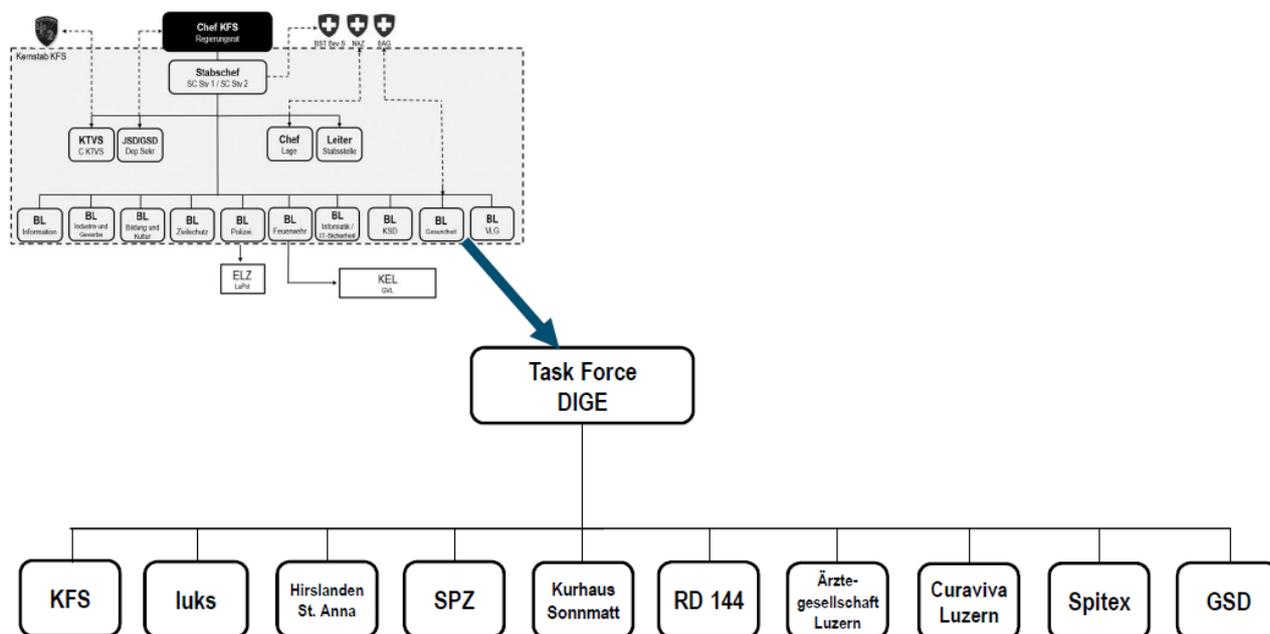


Abb. 3: Organigramm Task-Force DIGE, Darstellung des Kantons Luzern; Stand zu Beginn der Pandemie, Zusammensetzung hat sich im Verlauf den Bedürfnissen entsprechend entwickelt.

Zusammenfassung Umfrage KFS/Task-Force zum Einsatz Covid-19 vom Frühjahr 2022

Frage 1: *Wie gut wurden Sie von Ihrem Bereich / Institution auf Ihre Aufgabe im KFS oder in der Task-Force vorbereitet?*

Rückmeldungen:

sehr gut	12 Nennungen
gut	8 Nennungen
genügend	4 Nennungen
ungenügend	2 Nennungen

Frage 2: *Wie beurteilen Sie die Prozesse und die Zusammenarbeit der Bereiche / Institution in den Gremien?*

Rückmeldungen:

sehr gut	6 Nennungen
gut	18 Nennungen
genügend	2 Nennungen
ungenügend	0 Nennungen

Frage 3: *Wie beurteilen Sie die Zusammensetzung der Gremien?*

Rückmeldungen:

sehr gut	8 Nennungen
gut	16 Nennungen
genügend	1 Nennungen
ungenügend	0 Nennungen

Frage 4: *Welchen Mehrwert brachte Ihr Engagement in den Gremien für Ihre Arbeit bei der Pandemiebekämpfung?*

Rückmeldungen:

sehr gut	8 Nennungen
gut	18 Nennungen
genügend	0 Nennungen
ungenügend	0 Nennungen

Frage 5: *Wie beurteilen Sie die Rapporte (Struktur, Traktanden, Rhythmus, Lage, Information)*

Rückmeldungen

sehr gut	13 Nennungen
gut	11 Nennungen
genügend	2 Nennungen
ungenügend	0 Nennungen

Quelle: KFS

Standorte Krisenmanagement



KP KFS Nottwil

- Hotline
- Lage

AZ Sempach

- Freiwilligenarbeit
- Stab KFS
- ResMaK
- Büro KFS
- Verbindung GFS
- Projekt MCL

FWZ Reussbühl

- Rapporte
- Besprechungen

Abb. 4: Standorte des Krisenmanagements, Darstellung des Kantons Luzern

Entwicklung laborbestätigter Fälle und Todesfälle im Kanton Luzern

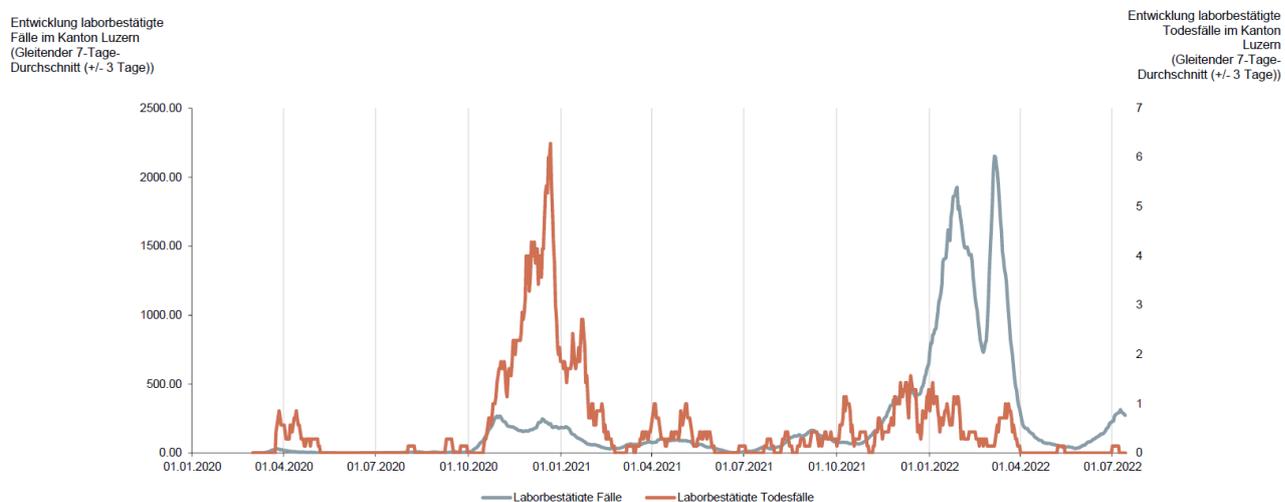


Abb. 5: Entwicklung der laborbestätigten Fälle und Todesfälle im Kanton Luzern, Darstellung von Interface basierend auf Daten der Lustat Statistik Luzern (2022)

Zusammensetzung Koordinationsgruppe der Verwaltung und Koordinationsgruppe Wirtschaft und Ausschuss

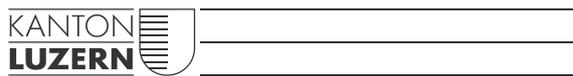
Mitglieder der verwaltungsinternen Koordinationsgruppe:

- Regierungsrat Fabian Peter, Vorsteher BUWD
- Regierungsrat Reto Wyss, Vorsteher FD
- Susanne Bäumle-Widmer, BUWD, Gesamtkoordination
- Martin Bucherer, WAS wira
- Samuel Graf, Dienststelle Rawi
- Benjamin Häfliger, BUWD
- Edgar Huwiler, JSD
- Markus Kälin, GSD
- Natanael Rother, FD
- Stefan Sägesser, BKD
- Philipp Stadelmann, FD
- Andreas Töns, Staatskanzlei/KFS

Mitglieder der Koordinationsgruppe Wirtschaft und Ausschuss:

- Regierungsrat Peter Fabian, Vorsteher BUWD*
- Regierungsrat Reto Wyss, Vorsteher FD
- Gregor Bäumle, Schweizerische Nationalbank*
- Ivan Buck, Wirtschaftsförderung Luzern*
- Marcel Budmiger, Luzerner Gewerkschaftsbund*
- Martin Bütikofer, Luzern Tourismus
- Adrian Derungs, Industrie- und Handelskammer*
- Patrick Grinschgl, Gastro Luzern
- Bruno Imhof, zentralschweiz innovativ
- Markus Kaelin, Sportförderung
- Markus Lauber, Messe Luzern
- Conrad Meier, Hotellerie Suisse
- Marcel Perren, Luzern Tourismus*
- Ludwig Peyer, Verband Luzerner Gemeinden
- Giuseppe Reo, Unia Zentralschweiz
- Judith Setz, BUWD Kommunikation
- Ruedi Stöckli, Gastro Luzern
- Peter Weber, Ansprechperson Wirtschaft Stadt Luzern
- Josef Williner, Präsident Cityvereinigung
- Gaudenz Zemp, KMU- und Gewerbeverband*
- Nicole Bachmann, Dienststelle Rawi*
- Susanne Bäumle, BUWD*
- Heinz Boesch, FD*
- Martin Bucherer, WAS wira*
- Samuel Graf, Dienststelle Rawi*
- Vinzenz Graf, KFS
- Benjamin Häfliger, BUWD*
- Stefan Sägesser, BKD, Kulturförderung

* *Ausschussmitglieder*



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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