



Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen – Unterstützung zweites Halbjahr 2021 (2. Tranche Bundesratsreserve)

*Entwürfe Dekret über einen Zusatzkredit und
Kantonsratsbeschluss über einen
Nachtragskredit*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Entwurf eines Dekrets über einen Zusatzkredit von 8,78 Millionen Franken für die Verwendung der zweiten Tranche der Bundesratsreserve im Zusammenhang mit den Covid-Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen zuzustimmen. Zudem unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf eines Beschlusses über einen Nachtragskredit zum Voranschlag 2022. Damit können die Luzerner Unternehmen auch im zweiten Halbjahr 2021 mit Härtefallbeiträgen unterstützt werden.

Der Bund stellt dem Kanton Luzern aus der sogenannten Bundesratsreserve zusätzliche Mittel von 8,78 Millionen Franken mit dem Zweck zur Verfügung, diese für ergänzende Härtefallmassnahmen für besonders von der Epidemie betroffene Unternehmen einzusetzen. Die Aufwendungen gehen vollständig zulasten des Bundes.

Der Kanton Luzern will Luzerner Unternehmen auch für das zweite Halbjahr 2021 mit Härtefallgeldern unterstützen. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken können dafür diese Mittel aus der Bundesratsreserve verwendet werden. Dazu ist ein Sonderkredit von 8,78 Millionen Franken zu bewilligen.

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 5 Millionen Franken müssen die Kosten für Härtefallbeiträge für das zweite Halbjahr 2021 mit den bereits früher zur Verfügung gestellten Mitteln gedeckt werden. Die im Jahr 2021 für behördlich nicht geschlossene Unternehmen bewilligten Sonder- und Zusatzkredite von total 62,651 Millionen Franken reichen dafür aus. Allerdings ist für die Beiträge an diese Unternehmen ein Nachtragskredit zum Voranschlag 2022 von 6'795'300 Franken notwendig. Die Unterstützung der behördlich geschlossenen Unternehmen wird über die durch den Regierungsrat gesprochenen Mittel sichergestellt.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über einen Zusatzkredit für die Verwendung der zweiten Tranche der Bundesratsreserve im Zusammenhang mit Covid-Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen und den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Bewilligung eines Nachtragskredit zum Voranschlag 2022.

1 Ausgangslage

1.1 Bund

Gestützt auf Artikel 12 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 (SR [818.102](#)) kann der Bundesrat besonders betroffenen Kantonen Zusatzbeiträge an kantonale Härtefallmassnahmen leisten, ohne dass sich die Kantone an diesen Beiträgen finanziell beteiligen. Für diese sogenannte Bundesratsreserve wurde von den insgesamt für Härtefallmassnahmen zur Verfügung stehenden 8,2 Milliarden Franken 1 Milliarde Franken reserviert (vgl. [Bundesblatt 2021](#) S. 569). Bereits am 18. Juni 2021 hat der Bundesrat eine erste Tranche von 300 Millionen Franken auf die Kantone verteilt, damit sie für ergänzende Härtefallmassnahmen für besonders betroffene Unternehmen eingesetzt werden können. Am 24. November 2021 hat der Bundesrat entschieden, die Kantone beim Abschluss des Härtefallprogramms 2021 zusätzlich mit 200 Millionen Franken aus der Bundesratsreserve zu unterstützen. Wie bei der ersten Tranche können die Kantone in ihren Regelungen von den Artikeln 4 Absatz 1c sowie 8–8d der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung) vom 25. November 2020 (SR [951.262](#)) abweichen. Die Mittel werden nach dem gleichen Schlüssel auf die Kantone verteilt wie die erste Tranche (60 % BIP, 30 % Bevölkerung, 10 % Logiernächte). Anfang Dezember 2021 informierte das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), dass Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken über die Bundesratsreserve für allfällige Umsatzrückgänge im zweiten Halbjahr 2021 unterstützt werden können. Eine Unterstützung der Unternehmen mit weniger als 5 Millionen Franken Jahresumsatz sei für das zweite Halbjahr 2021 über die bestehende [Covid-19-Härtefallverordnung](#) möglich.

Nachdem die Bundesversammlung aufgrund der weiter bestehenden pandemiebedingten Unsicherheiten in der Wintersession 2021 die Geltung von Artikel 12 des [Covid-19-Gesetzes](#) verlängert und somit die Möglichkeit eröffnet hat, auch für das Jahr 2022 ein Härtefallprogramm zur Verfügung zu stellen, hat der Bundesrat am 2. Februar 2022 die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22; SR [951.264](#)) erlassen. Die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung sind teilweise bereits im [Covid-19-Gesetz](#) geregelt und werden dementsprechend im Wesentlichen unverändert weitergeführt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Anforderung, dass nur

Unternehmen von den Härtefallmassnahmen erfasst werden, die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet wurden und die vor der Krise einen Jahresumsatz von mindestens 50'000 Franken hatten sowie die Voraussetzung eines Umsatzrückgangs von mindestens 40 Prozent bei den behördlich nicht geschlossenen Unternehmen (Art. 12 Abs. 1, 1^{bis} und 4 [Covid-19-Gesetz](#)). Hingegen wurde die Beitragsbemessung in der [Covid-19-Härtefallverordnung 2022](#) so angepasst, dass Unternehmen, die auch 2022 noch Einbussen erleiden, erneut unterstützt werden können. Entschädigt werden höchstens effektiv angefallene ungedeckte Kosten.

Die Bundesversammlung hat in der Wintersession 2021 zudem einen neuen Artikel 11b [Covid-19-Gesetz](#) beschlossen, wonach der Bund die Überlebensfähigkeit von Betrieben gemäss Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung über das Gewerbe der Reisenden (RGV) vom 4. September 2002 (SR [943.11](#)) mit A-fonds-perdu-Beiträgen unterstützen kann. Um einen raschen und effizienten Vollzug zu ermöglichen, werden die Beiträge an Schaustellerinnen und Schausteller ebenfalls in der [Covid-19-Härtefallverordnung 2022](#) geregelt und über die bestehenden Härtefall-Vollzugsstrukturen der Kantone ausgerichtet. Der Bundesrat hat die Vorgabe der Bundesversammlung umgesetzt, indem er 100 Prozent der Kosten für diese Betriebe übernimmt und spezielle Obergrenzen festgelegt hat.

1.2 Kanton

1.2.1 Stand der Bearbeitung

Per Anfang Januar 2022 sind im Kanton Luzern 1889 Gesuche um Härtefallmassnahmen eingegangen. Die Unterstützung der Unternehmen erfolgte in mehreren Tranchen mit insgesamt 3200 Zahlungen. Bis anhin wurden so rund 250 Millionen Franken ausbezahlt. Derzeit sind noch 20 Gesuche im Prüfprozess (Stand 8. Februar 2022).

1.2.2 Situation in der Wirtschaft

Wir schätzen die aktuelle Situation der Wirtschaft im Kanton Luzern wie folgt ein:

- Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Lage der Unternehmen in der Schweiz insgesamt und im Kanton Luzern auch weiterhin bemerkenswert stabil: Trotz einem Rückgang zu Beginn des Jahres 2022 liegt die wöchentliche Wirtschaftsaktivität über dem Vorkrisenniveau.¹ In Anbetracht der jüngsten Entwicklung der Covid-19-Epidemie wurden die Erwartungen zur weiteren Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft nach unten angepasst, stimmen aber weiterhin zuversichtlich.² Mit einer mittleren Arbeitslosenquote von 2 Prozent (Verhältnis der registrierten Arbeitslosen zum Total der Erwerbspersonen) im Jahr 2021 lag der Kanton Luzern unter dem schweizerischen Durchschnitt von 3 Prozent. Die Anzahl zur Kurzarbeit angemeldeter Arbeitnehmender war zuletzt weiterhin abnehmend.³ Während die Zahl der Firmenkonkurse im Kanton Luzern bis Oktober 2021 unter jener der Vorjahre (2019 und 2020) lag, zeigt die Konkursstatistik im letzten Quartal 2021 eine ansteigende Tendenz. Entgegen den ursprünglichen Befürchtungen ist es so insgesamt nicht zu einem massiven Anstieg der Konkurse gekommen. Im Vergleich zu den Vorjahren ist aber gleichwohl ein leichter Anstieg festzuhalten.

¹ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/indikatoren/www.html>

² <https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/12/kof-konjunkturprognose-winter-202122-pandemie-bremst-erholung-der-wirtschaft.html>

³ <https://www.lustat.ch/analysen/wirtschaft-arbeit/neues-coronavirus>

- In einzelnen Branchen beziehungsweise Branchenteilen oder Unternehmen kann es trotz insgesamt verhältnismässig stabiler Lage zu deutlichen Einbussen kommen. Gründe dafür können sowohl erneute Einschränkungen durch behördliche Vorgaben als auch freiwillige Verhaltensanpassungen von Konsumentinnen und Konsumenten sein (z. B. Absagen von Firmenevents). Denkbar ist das beispielsweise bei kontaktintensiven Dienstleistungen wie in der Eventbranche, bei Betrieben, die von langanhaltenden Lieferengpässen betroffen sind, oder bei Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit durch den massiven Ausfall von Personal eingeschränkt wird.⁴
- Im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021 wird die neuste Entwicklung der Covid-19-Epidemie durch den Bund als verhältnismässig positiv (sehr hohe Fallzahlen, jedoch keine Überlastung des Gesundheitswesens) eingeschätzt.

2 Unterstützung für die zweite Hälfte 2021

2.1 Vorgaben des Bundes

Bis anhin wurden Mittel der Bundesratsreserve nur für sehr spezielle Einzelfälle vorgesehen, die mit den üblichen Unterstützungsmassnahmen nicht zweckmässig unterstützt werden konnten. Der Bundesrat hat am 2. Februar 2022 entschieden, die [Covid-19-Härtefallverordnung 2022](#) erst für eine Unterstützung ab 1. Januar 2022 und nicht, wie von vielen Kantonen vorgeschlagen, für die gesamte fünfte Welle der Covid-19-Epidemie anzuwenden. Eine Anwendung der Härtefallmassnahmen auch in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 ist indes dennoch möglich: Das Seco hat festgehalten, dass es den Kantonen freisteht, mit den Mitteln der Bundesratsreserve eine Unterstützung für die zweite Hälfte des Jahres 2021 zu leisten. Die Finanzierung hängt dabei von der Höhe des Umsatzes der jeweiligen Unternehmen ab (vgl. dazu Tabelle 1, unten).⁵

Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken ist eine Berücksichtigung des zweiten Halbjahres 2021 bei der Bemessung der Beiträge bereits im «ordentlichen Regime» möglich: Für kleine Unternehmen werden in der Härtefallverordnung lediglich die Höchstgrenzen festgelegt (20 % des Umsatzes und 1 Mio. Fr. bzw. 30 % und 1,5 Mio. Fr. bei Umsatzrückgang > 70 %, vgl. Art. 8a [Covid-19-Härtefallverordnung](#), in der Fassung vom 18. Dezember 2021). Die Bemessung der Beiträge für kleine Unternehmen wird den Kantonen überlassen – sie entscheiden, ob sie das zweite Halbjahr 2021 bei der Bemessung der Hilfen berücksichtigen. Dabei ist festzuhalten, dass Gelder der Bundesratsreserve erst dann eingesetzt werden dürfen, wenn die Obergrenze erreicht ist.

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken regelt Artikel 8b [Covid-19-Härtefallverordnung](#) (in der Fassung vom 18. Dezember 2021) die Berechnung der Unterstützung. Darin ist insbesondere festgelegt, dass eine Unterstützung während maximal 18 Monaten von Januar 2020 bis Juni 2021 erfolgen kann. Von dieser Berechnung kann über die Bundesratsreserve abgewichen werden (Art. 15 Abs. 5 [Covid-19-Härtefallverordnung](#), in der Fassung vom 18. Dezember 2021).

⁴ <https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/12/kof-konjunkturprognose-winter-202122-pandemie-bremst-erholung-der-wirtschaft.html>

⁵ Die Information seitens Seco erfolgte am 1. Dezember 2021.

<i>Unterstützungskategorie</i>	<i>Finanzierung</i>
Kategorie 1 (behördlich geschlossene Betriebe mit Umsatz bis 5 Mio. Fr.)	bis zum Erreichen der Obergrenze ordentliche Gefässe, darüber Mittel der Bundesratsreserve
Kategorie 2 (behördlich geschlossene Betriebe mit Umsatz ab 5 Mio. Fr.)	Mittel der Bundesratsreserve
Kategorie 3a (behördlich nicht geschlossene Betriebe mit Umsatz bis 5 Mio. Fr.)	bis zum Erreichen der Obergrenze ordentliche Gefässe, darüber Mittel der Bundesratsreserve
Kategorie 3b (behördlich nicht geschlossene Betriebe mit Umsatz ab 5 Mio. Fr.)	Mittel der Bundesratsreserve

Tab 1: Finanzierung 2. Halbjahr 2021

Unser Rat hat sich in der Vernehmlassung zur [Covid-19-Härtefallverordnung 2022](#) dafür ausgesprochen, dass die Härtefallmassnahmen auf die gesamte fünfte Welle der Covid-19-Epidemie ab 1. Oktober 2021 ausgeweitet werden. Der Bundesrat hat diesem Anliegen nicht Folge geleistet. Grund dafür war, dass nach seiner Einschätzung die Kantone für eine Umsetzung der Härtefallmassnahmen in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 mit der Bundesratsreserve das notwendige Instrumentarium erhalten hätten. Vor diesem Hintergrund soll nun die Unterstützung für das zweite Halbjahr 2021 dennoch umgesetzt werden, indem auf die bisherigen bundesrechtlichen Grundlagen und die teilweise früher bewilligten Mittel abgestellt wird.

2.2 Folgen der Erweiterung staatlicher Unterstützung

Bei der Festlegung der zusätzlichen Unterstützung für die zweite Jahreshälfte 2021 sind verschiedene Aspekte abzuwägen: Mit der Ausweitung der Unterstützung besteht die Gefahr, dass es durch die Verwendung von Mitteln der Bundesratsreserve zu sehr vielen Unterstützungen kommt, welche die bisherige Obergrenze von im Normalfall 20 Prozent des durchschnittlichen Umsatzes der Vorjahre übersteigen (vgl. Art. 8a und 8c [Covid-19-Härtefallverordnung](#), in der Fassung vom 18. Dezember 2021). Dies kann aus den folgenden Gründen problematisch sein:

- *Übermässige Abhängigkeit von staatlichen Mitteln:* Die Abhängigkeit einzelner Unternehmen von staatlichen Finanzhilfen würde weiter verstärkt. Der Eingriff in die übliche Marktordnung würde teilweise sehr umfassend.
- *Aufweichung der Härtefall-im-Härtefall-Regel:* Es käme zu einer Annäherung der an diejenigen Unternehmen ausbezahlten Beträge, die infolge einer Umsatzeinbusse von mindestens 70 Prozent bereits eine erhöhte Obergrenze haben (vgl. Art. 8a Abs. 2 und Art. 8c Abs. 2a [Covid-19-Härtefallverordnung](#), in der Fassung vom 18. Dezember 2021, und der Beiträge an die übrigen Betriebe. Letztere könnten durch substanzielle Zahlungen für das zweite Halbjahr 2021 nun in ähnliche Unterstützungshöhen vordringen. Konsequenterweise müsste dann bei Betrieben, deren Unterstützung auf der Härtefall-im-Härtefall-Regel basiert, eine weitere Erhöhung vorgenommen werden. Dies würde jedoch deren Abhängigkeit von staatlichen Leistungen in problematischer Art verstärken.
- *Finanzielles Risiko für den Kanton:* Die Kostenfolgen einer flächendeckenden Anhebung der Obergrenze für alle Betriebe mit Anspruch auf Härtefallmassnahmen lassen sich nicht genau abschätzen. Gleichzeitig sind die Mittel aus der Bundesratsreserve aber beschränkt. Eine gezielte Unterstützung ist daher einer flächendeckenden Ausweitung der Unterstützungsleistungen vorzuziehen.

Zusätzliche Leistungen aus den Härtefallmassnahmen für das Jahr 2021 sollen daher nur noch für jene Unternehmen möglich sein, bei denen die geltenden Obergrenzen noch nicht ausgeschöpft sind. Dies im Wissen darum, dass damit nicht alle Betriebe, die subjektiv oder objektiv weiterer Unterstützung bedürfen, diese auch erhalten. Der Grund dafür ist, dass wir die Gefahr eines übermässigen Eingriffs in die

Wirtschaftsordnung mit allen damit verbundenen Folgen höher einstufen als die Gefahr des Verschwindens einzelner, nicht ausreichend stabil aufgestellter Firmen.

2.3 Unterstützungszeitraum

Eine zusätzliche Unterstützung von Luzerner Unternehmen für die zweite Jahreshälfte 2021 kann für einzelne Monate, einzelne Quartale oder für die ganze zweite Jahreshälfte erfolgen. Unser Rat will die hiesigen Betriebe dann unterstützen, wenn staatliche Hilfe unabdingbar ist. Das heisst, die Unterstützung soll so gewährt werden, dass die unternehmerische Verantwortung durch staatliche Eingriffe nicht vollumfänglich verdrängt wird. Zudem sollen etwaige Nachholeffekte beziehungsweise Zeiträume mit positiver Entwicklung der Geschäftstätigkeit soweit möglich berücksichtigt werden.

Die zusätzliche Unterstützung soll daher für die gesamte zweite Jahreshälfte 2021 geprüft werden. Eine Unterstützung ist nur vorgesehen, wenn über den gesamten Zeitraum ungedeckte Kosten bestehen.

2.4 Berechnungsart

Der Bund gibt für Unterstützungsleistungen ab dem 1. Januar 2022 ein einheitliches Berechnungsmodell vor. Dieses sieht die Abgeltung individuell berechneter unvermeidbarer ungedeckter Kosten vor (vgl. dazu Kap. 3). Die Entscheidung über und die Berechnung weiterer Unterstützungsleistungen für das Jahr 2021 obliegt dagegen den Kantonen. Der Kanton Luzern kann daher nun entweder das bisherige Modell weiterführen oder bereits für die zweite Jahreshälfte 2021 auf die neue, etwas aufwendigere Berechnungsart setzen. Folgendes ist dabei zu berücksichtigen:

- *Zeitliche Dringlichkeit*: Die aktuelle Lage erfordert zwar eine weitere Unterstützung der Unternehmen, die zeitliche Dringlichkeit hat jedoch abgenommen (vgl. die Ausführungen in Kap. 1.2.2).
- *Verständnis der Unternehmen*: Die Härtefallmassnahmen haben sich zuweilen als komplex herausgestellt (z. B. in Bezug auf unterschiedliche Berechnungsmodelle, die Vorgaben zur bedingten Gewinnbeteiligung sowie die Kombination kantonaler und bundesweiter Verantwortung). Eine Umsetzung mit möglichst wenigen Arten der Unterstützung ist anzustreben. Das neue Berechnungsmodell kann flächendeckend für alle Betriebsarten und -grössen angewendet werden. So wird eine verzerrungsarme Umsetzung der Härtefallmassnahme ermöglicht.
- *Schweizweite Umsetzung*: Es ist davon auszugehen, dass einige Kantone das neue Berechnungsmodell im Sinn der Einheitlichkeit auch rückwirkend anwenden.
- *Definition von Kosten*: Gemäss den vorliegenden Unterlagen des Bundes wird die Unterstützung nach dem neuen Berechnungsmodell an den liquiditätswirksamen ungedeckten Kosten festgemacht. Damit werden nicht alle früheren Überlegungen des Kantons zum Umgang mit unterschiedlichen Geschäftsstrategien (Eigner vs. Mieter von Geschäftsimmobilien) einbezogen. Diskussionen zur Höhe und Relevanz von Abschreibungen und zur Wahl der Fixkostengruppe erübrigen sich dagegen. Zu klären bleibt indes der Umgang mit Kosten, die zwar zu einem bestimmten Zeitpunkt anfallen, jedoch ein ganzes Geschäftsjahr betreffen.
- *Covid-Betroffenheit vs. defizitäre Geschäftsmodelle*: Das bisherige Berechnungsmodell hat sichergestellt, dass Leistungen nur bei Umsatzeinbussen im betreffenden Zeitraum, nicht aber bei sowieso bestehender defizitärer Kostenstruktur ausgelöst werden. Mit dem neuen Berechnungsmodell ist es möglich,

dass Betriebe ohne Umsatzeinbusse im betreffenden Zeitraum⁶, aber dennoch ungedeckten Kosten Leistungen erhalten. Dies ist insbesondere bei behördlich geschlossenen Betrieben (z. B. Gastronomie) relevant, wo Umsatzrückgänge keine Zulassungsbedingung sind.⁷

- *Politische Stimmung*: Das neu vorgeschlagene Berechnungsmodell hat in der Vernehmlassung zur Härtefallverordnung 2022 umfassende Unterstützung erfahren. In der Abwägung zwischen möglichst rascher Auszahlung und möglichst gründlicher Prüfung wird Letzteres derzeit stärker priorisiert.

Beide Handlungsoptionen haben somit Vor- und Nachteile. Es zeigt sich erneut das Dilemma solcher Härtefallmassnahmen, wonach trotz gutem Willen und Detailtreue staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsordnung immer unerwünschte Nebeneffekte haben. Eine vollständig wettbewerbsneutrale, in jedem Einzelfall zielgerichtete staatliche Unterstützung ist nicht möglich. Es kann lediglich ein insgesamt möglichst stimmiges Unterstützungssystem angestrebt werden, dessen Nachteile in Kauf genommen werden müssen.

In diesem Sinn soll bereits für das zweite Halbjahr 2021 das neue Berechnungsmodell angewendet werden, allerdings mit den Höchstgrenzen gemäss den Artikeln 8a und 8c der [Covid-19-Härtefallverordnung](#), in der Fassung vom 18. Dezember 2021). Der administrative Mehraufwand wird durch das einheitliche Berechnungsmodell aufgewogen. Dieses stellt zudem sicher, dass die Belange der bedingten Gewinnbeteiligung so gering wie möglich ausfallen, weil Überzahlungen zumindest für den betrachteten Zeitraum weitestgehend ausgeschlossen sind. Die Gefahr des Strukturverlusts von grundsätzlich defizitären Geschäftsmodellen wird dank der Beibehaltung der bisherigen Obergrenzen reduziert.

2.5 Weiteres Vorgehen

Für die Umsetzung der Härtefallmassnahmen für das zweite Halbjahr 2021 ist die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung Covid-19) vom 9. Dezember 2020 (SRL Nr. [900b](#)) anzupassen. Im Grundsatz bleiben die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung weitgehend unverändert. Das heisst, Betriebe, die seit Ende 2020 während mindestens 40 Tagen behördlich geschlossen waren, erhalten ohne bestimmte Umsatzeinbusse Zugang zu Härtefallmassnahmen. Betriebe, die nicht behördlich geschlossen waren, müssen im Vergleich zu den Vorjahren 2018 und 2019 eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent aufweisen. Die vom Bund bei den Härtefallmassnahmen für das Jahr 2022 erhöhten Obergrenzen für Schaustellerbetriebe gelten dagegen für das Jahr 2021 noch nicht, weil die entsprechende Rechtsgrundlage dafür erst im Dezember 2021 geschaffen wurde.

Damit bestehen fortan zwei Anwendungsbereiche für Mittel der Bundesratsreserve:

1. Unterstützung von speziellen Einzelfällen, die mit den bisherigen Instrumenten nicht zweckmässig unterstützt werden konnten (wie bisher),

⁶ Vorausgesetzt ist jedoch ein Umsatzrückgang von mindestens 40 Prozent im Jahr 2020 im Vergleich zu den Jahren 2018 und 2019.

⁷ Bei Betrieben, die nicht behördlich geschlossen waren, ist dieses Risiko gering: Die zu unterstützenden Betriebe haben bereits einmal Umsatzrückgänge von mindestens 40 Prozent infolge der Covid-19-Epidemie belegen müssen. Es ist also wahrscheinlich, dass ungedeckte Kosten ebenfalls durch die Epidemie verursacht sind.

2. Unterstützung für Unternehmen mit einem Umsatz ab 5 Millionen Franken (Kategorien 2 und 3b), bei denen die Obergrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge gemäss Artikel 8c [Covid-19-Härtefallverordnung](#), in der Fassung vom 18. Dezember 2021, noch nicht erreicht sind (neu).

2.6 Bereits bewilligte und aus der Bundesratsreserve zur Verfügung stehende Mittel

Für die behördlich geschlossenen Unternehmen hat unser Rat mit Beschlüssen vom 19. Januar 2021 und vom 23. März 2021 bereits insgesamt 220 Millionen Franken bewilligt. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken haben wir am 4. Mai 2021 eine gebundene Ausgabe von 81 Millionen Franken bewilligt. Entsprechend stehen die mit Sonderkredit vom 30. November 2020, mit Zusatzkredit vom 15. März 2021 und mit Zusatzkredit vom 25. Oktober 2021 durch Ihren Rat beschlossenen Ausgaben in der Höhe von insgesamt 62,651 Millionen Franken (exkl. 500'000 Fr. für administrative Arbeiten im Zusammenhang mit der Gesuchsbeurteilung) für diejenigen Unternehmen zur Verfügung, die weder von einer behördlich angeordneten Schliessung betroffen sind, noch einen Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken jährlich erzielen. Zusätzlich hat Ihr Rat mit Dekret vom 25. Oktober 2021 einen Sonderkredit von 13,17 Millionen Franken für die Verwendung der ersten Tranche der Bundesratsreserve bewilligt.

<i>Kategorie</i>	<i>Beschluss</i>	<i>Betrag</i>	<i>Bedarf per 08.02.22</i>
Kategorien 1 und 2	RRB vom 19. Januar 2021 RRB vom 23. März 2021	220 Mio. Fr.	148 Mio. Fr.
Kategorie 3b	RRB vom 4. Mai 2021	81 Mio. Fr.	60 Mio. Fr.
Kategorie 3a	Sonderkredit vom 30. November 2020 (B 55 vom 17. November 2020) Zusatzkredit vom 15. März 2021 (B 62 vom 5. Februar 2021) Zusatzkredit vom 25. Oktober 2021 (B 81 vom 31. August 2021) Total	24,5 Mio. Fr. 21,651 Mio. Fr. 16,5 Mio. Fr. 62,651 Mio. Fr.	40 Mio. Fr.
Bundesratsreserve	Sonderkredit vom 25. Oktober 2021 (B 81 vom 31. August 2021)	13,17 Mio. Fr.	2 Mio. Fr.
	<i>Total</i>	<i>376,821 Mio. Fr.</i>	<i>250 Mio. Fr.</i>

Tab. 2: Bereits bewilligte Mittel

Die Anteile der Kantone am zusätzlichen Betrag von 200 Millionen Franken aus der Bundesratsreserve bemessen sich zu 60 Prozent nach dem kantonalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2017, zu 30 Prozent nach der Wohnbevölkerung im Jahr 2019 und zu 10 Prozent nach der durchschnittlichen Anzahl Logiernächte in den Jahren 2017–2019. Auf den Kanton Luzern entfällt ein Anteil von 4,39 Prozent, was einem zusätzlichen Betrag von 8,78 Millionen Franken entspricht. Mit den bereits bewilligten Mitteln von 13,17 Millionen Franken entfallen so rund 22 Millionen Franken aus der Bundesratsreserve auf den Kanton Luzern.

Analog zu den ordentlichen Härtefallmassnahmen erfolgt die Finanzierung der ergänzenden Unterstützung zunächst durch den Kanton Luzern. Dieser stellt dem Bund nachträglich Rechnung. Die Kosten für die zusätzlich geleisteten Unterstützungen können zu 100 Prozent dem Bund verrechnet werden.

2.7 Mittelbedarf für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken für das zweite Halbjahr 2021

Eine Abschätzung der benötigten Mittel ist mit vielen Unsicherheiten behaftet: Die Unterstützung soll gemäss einem neuen Unterstützungsmodell erfolgen (vgl. Kap. 2.4 und Kap. 3). Dazu liegen weder Erfahrungswerte noch aktuelle Zahlen der Unternehmen vor, welche zur Schätzung herangezogen werden könnten. Zudem ist im Moment noch unklar, welche wirtschaftlichen Auswirkungen die weitere Entwicklung der Covid-19-Epidemie haben wird. Die nachfolgende Schätzung basiert daher auf den bisher geleisteten Unterstützungsgeldern.

Für Unterstützungen im Rahmen der fünften Welle der Covid-19-Epidemie geht unser Rat von 1000 gesuchstellenden Unternehmen aus. Das entspräche rund 50 Prozent der bisher eingegangenen Gesuche. Diese Annäherung erscheint realistisch, weil dank der Impfung und dem mittlerweile akzeptierten Einsatz des Covid-Zertifikats seit Mitte 2021 keine grossflächigen Betriebsschliessungen nötig wurden. Skaliert auf sechs Monate würde so entsprechend dem bisherigen Bedarf ein Mittelbedarf von zusätzlich rund 40 Millionen Franken resultieren.⁸ Der bisherigen Verteilung entsprechend, entfielen davon auf Unternehmen mit einem Umsatz ab 5 Millionen Franken rund 50 Prozent, also rund 20 Millionen Franken.

Unter der Annahme, dass bei einigen Betrieben die Obergrenze der Unterstützung bereits erreicht ist, kann davon ausgegangen werden, dass der tatsächliche Mittelbedarf unter dieser Schätzung liegen wird. Wir beantragen Ihnen deshalb den gesamten Betrag der zusätzlich gesprochenen Bundesratsreserve von 8,78 Millionen Franken als Zusatzkredit. Per 8. Februar 2022 wurden rund 2 Millionen Franken der bisher bewilligten Mittel der Bundesratsreserve verwendet. Es kann daher, basierend auf den bisherigen Entwicklungen und Schätzungen, davon ausgegangen werden, dass mit diesen zusätzlichen Geldern die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel ausreichen werden.

2.8 Mittelbedarf für Unternehmen ohne behördlich angeordnete Schliessung mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken für das zweite Halbjahr 2021

Eine Abschätzung der benötigten Mittel ist mit vielen Unsicherheiten behaftet. Basierend auf dem bisherigen Bedarf (vgl. im Detail dazu die Ausführungen in Kap. 2.7), entfallen auf Unternehmen mit einem Umsatz bis 5 Millionen Franken rund 20 Millionen Franken. Von den bereits bewilligten Mitteln von 62,651 Millionen Franken wurden bis Ende Januar 2022 40 Millionen Franken ausgegeben. Es verbleiben 22,651 Millionen Franken. Die noch anfallenden Beiträge können mit den bereits gesprochenen Mitteln gedeckt werden.

⁸ Dieser Schätzung liegen die folgenden groben Annahmen zu Grunde: Bisher wurden rund 230 Mio. Fr. für rund 2000 Gesuche und einen Unterstützungszeitraum von 18 Monaten ausbezahlt. Skaliert für die Hälfte der bisherigen Gesuche und auf einen Unterstützungszeitraum von 6 Monaten ergibt sich daraus ein Bedarf von rund 40 Mio. Fr.

3 Härtefallmassnahmen 2022

Für Härtefallbeiträge an Covid-bedingte Umsatzeinbussen kommt ab dem 1. Januar 2022 die neue [Covid-19-Härtefallverordnung 2022](#) des Bundes zur Anwendung. Die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung sind teilweise bereits im [Covid-19-Gesetz](#) geregelt und werden dementsprechend im Wesentlichen unverändert weitergeführt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Anforderung, dass nur Unternehmen von den Härtefallmassnahmen erfasst werden, die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet wurden und die vor der Krise einen Jahresumsatz von mindestens 50'000 Franken hatten (Art. 12 Abs. 1 und 4 [Covid-19-Gesetz](#)). Hingegen wurde die Beitragsbemessung in der [Covid-19-Härtefallverordnung 2022](#) so angepasst, dass Unternehmen, die auch im ersten Halbjahr 2022 noch starke Einbussen erleiden, erneut unterstützt werden können. Zudem werden die Beiträge besser skalierbar. Entschädigt werden höchstens effektiv angefallene ungedeckte Kosten.

Der Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen bleibt unverändert. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken übernimmt der Bund 100 Prozent der Beiträge und bei den Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 5 Millionen Franken einen Anteil von 70 Prozent. Die Beiträge für die Schaustellerinnen und Schausteller übernimmt der Bund zu 100 Prozent.

Um Überentschädigungen zu vermeiden, dürfen die Härtefallhilfen 2022 die ungedeckten Kosten der Unternehmen, das heisst die Kosten abzüglich Umsatz und erhaltener Hilfen (Kurzarbeitsentschädigung, Covid-Erwerbsersatz usw.), nicht überschreiten. Es gilt für alle Unternehmen, unabhängig von ihrem jährlichen Umsatz, dieselbe Berechnungsformel.

Der Kanton Luzern hat bisher als Gegenpol zum pauschalen Berechnungsmodell (Umsatzrückgang x pauschaler Fixkostensatz = A-fonds-perdu-Beitrag) die bedingte Gewinnbeteiligung für alle Unternehmensgrössen normiert. Das künftige Berechnungsmodell wird nicht mehr auf pauschalen Fixkostensätzen beruhen, sondern auf tatsächlich ausgewiesenen ungedeckten Kosten. Für die mit dem neuen Berechnungsmodell berücksichtigte Zeit können somit keine Gewinne entstehen. Es ist jedoch möglich, dass ein Unternehmen zusätzliche Mittel erhält und danach im zweiten Semester 2022 Erträge erwirtschaftet, die über das ganze Jahr betrachtet zu einem positiven Rechnungsabschluss führen. Der Bund gibt für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken wiederum Rückzahlungen bei Betriebsgewinnen vor. Im Sinn der einheitlichen Behandlung aller Unternehmensgrössen soll jedoch die bedingte Gewinnbeteiligung auch für das Jahr 2022 sowohl für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken als auch für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken angewendet werden.

Bereits bei den Härtefallmassnahmen für das Jahr 2021 hat unser Rat einige Mittel als gebundene Ausgaben bewilligt, so insbesondere für die von einer behördlichen Schliessung betroffenen Unternehmen und für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken, bei denen der Bund die Anspruchsvoraussetzungen und Beitragsberechnungen weitgehend vorgegeben hat. Bei den Härtefallmassnahmen für das Jahr 2022 gibt der Bund neben den Anspruchsvoraussetzungen nun auch für alle Unternehmen einheitlich die Berechnungsformel vor (vgl. Kap. 2.4). Zudem gibt er auch verbindlich vor, dass nur noch A-fonds-perdu-Beiträge ausbezahlt und keine Garantien mehr gewährt werden können. Weiter ist die maximale Höhe des einzelnen Beitrages durch die Bundesverordnung verbindlich vorgegeben. Der Spielraum ist somit sehr eingegrenzt. Daher ist bei den notwendigen Mitteln für die

Härtefallmassnahmen 2022 von gebundenen Ausgaben auszugehen, die unser Rat in eigener Kompetenz bewilligen wird. Zudem wird er die Details auf Verordnungsstufe regeln.

4 Finanzielles

4.1 Rechtsgrundlage

Wie in den Botschaften [B 55](#) vom 17. November 2020, [B 62](#) vom 5. Februar 2021 und [B 81](#) vom 25. Oktober 2021 ausgeführt, bildet § 9 Absatz 1a des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik vom 19. November 2001 (SRL Nr. [900](#)) die gesetzliche Grundlage für die Ausgaben im Rahmen der Härtefallmassnahmen.

4.2 Ausgabenbewilligung Bundesratsreserve

Gemäss § 28 Absatz 1 [FLG](#) ist beim Kantonsrat unter Vorbehalt von Absatz 2 rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen, wenn ein Sonderkredit nicht ausreicht. Eine Ausgabe ist freibestimmbar, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (§ 26 Abs. 1 [FLG](#)). Der Kanton Luzern ist rechtlich nicht verpflichtet, für das zweite Halbjahr 2021 Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen zu beschliessen. Zudem hat er einen verhältnismässig grossen Spielraum bei der Festlegung der Höhe der Unterstützungsmassnahmen. Die Ausgaben für die Härtefallmassnahmen für das zweite Halbjahr 2021 sind entsprechend als freibestimmbar zu qualifizieren. Zusammen mit den §§ 23 Absatz 1b und 24 Absatz 1b in der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. [1](#)), wonach Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimbare Ausgaben für ein Vorhaben im Gesamtbetrag von drei und mehr Millionen Franken dem fakultativen beziehungsweise dem obligatorischen Referendum unterstehen, wird damit das sogenannte Bruttoprinzip für den Kanton Luzern normiert. Das bedeutet, dass alle Ausgaben in ihrer vollen Höhe ausgewiesen werden müssen, unabhängig davon, ob der Kanton Beiträge oder andere Leistungen Dritter an das Vorhaben erhält oder nicht. Entsprechend ist der volle, in Kapitel 2.6 erläuterte Betrag von 8,78 Millionen Franken als Ausgabe zu bewilligen. Ausgaben in dieser Höhe fallen in die Kompetenz Ihres Rates und unterliegen dem fakultativen Referendum (§ 24 Abs. 1a [KV](#)).

4.3 Nachtragskredit

Aufgrund des Globalbudgets (Saldo des Aufwandes und des Ertrages) sind in den Voranschlag nur die vom Kanton zu tragenden Beiträge aufzunehmen, nicht aber die Beiträge des Bundes (§ 12 Abs. 2 [FLG](#)). Da die Bundesratsreserve vollständig vom Bund finanziert wird, ist dafür kein Nachtragskredit notwendig.

Zwar hat Ihr Rat zuletzt mit Beschluss vom 25. Oktober 2021 für die sogenannte Erweiterung II (Beiträge für die Kategorie 3a) einen Nachtragskredit zum Voranschlag 2021 bewilligt. Die Nachtragskredite im Voranschlag 2021 können jedoch nicht auf das Jahr 2022 übertragen werden, da das Globalbudget der Dienststelle Raum und Wirtschaft bereits ausgeschöpft worden ist (§ 16 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2021; SRL Nr. [600a](#)). Enthält der Voranschlag für ein Vorhaben keinen ausreichenden Kredit, ist beim Kantonsrat rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen (§ 15 [FLG](#)). An den Härtefallmassnahmen für Unternehmen der Kategorie 3a beteiligt sich der Bund zu 70 Prozent. Für die Härtefallmassnahmen im zweiten Halbjahr 2021 für die Kategorie 3a ist in der Erfolgsrechnung 2022 des Aufgabenbereichs BUWD – 2032 Raum

und Wirtschaft ein Nachtragskredit von 6'795'300 Franken (30 % des für diese Kategorie verbleibenden Betrages von 22,651 Mio. Fr.) zu bewilligen. Eine Kompensation der Mehraufwände ist angesichts der Grösse des Globalbudgets von rund 8,1 Millionen Franken ausgeschlossen.

5 Rechtliches

Ausgaben, die in einem sachlichen Zusammenhang zueinander stehen, dürfen nicht künstlich aufgeteilt werden (§ 24 Abs. 2 [FLG](#)). Im Zeitpunkt der Bewilligung des Sonderkredits vom 25. Oktober 2021 über die Verwendung der ersten Tranche der Bundesratsreserve durch Ihren Rat war noch nicht absehbar, wie sich die Covid-19-Epidemie entwickeln wird und um wie viel der Bund die finanziellen Mittel im Rahmen der Bundesratsreserve aufstocken würde. Am 24. November 2021 hat der Bundesrat diese Mittel um 200 Millionen Franken auf total 500 Millionen Franken aufgestockt. Der Bundesrat gibt die Zusatzbeiträge aus der Bundesratsreserve also etappiert frei. Mit Blick auf die jeweils ungewisse Situation hinsichtlich der zu erwartenden Gesuche wurden die zusätzlich notwendigen Ausgaben für die Härtefallleistungen immer und auch hier wieder gestützt auf eine vorsichtige Prüfung abgeschätzt und unter Beachtung der Prämisse festgelegt, dass und wie weit sich der Bund an den finanziellen Unterstützungsmassnahmen beteiligt.

Das vorliegende Dekret unterliegt für sich dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist läuft – die Beschlussfassung durch Ihren Rat am ersten oder zweiten Tag der Märzsession 2022 vorbehalten – am 25. Mai 2022 ab. Vor Ablauf dieser Frist tritt kein Dekret in Kraft (§ 61 Abs. 3 [Kantonsratsgesetz](#)). Die Mittel aus der Bundesratsreserve können deshalb erst nach Rechtskraft des Dekretes am 26. Mai 2022 definitiv zugesichert und ausbezahlt werden. Allfällige frühere Zusicherungen von Härtefallmassnahmen dürfen nur unter dem Vorbehalt der Rechtskraft des Dekrets ausgesprochen werden.

6 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Dekrets über einen Zusatzkredit für die Verwendung der zweiten Tranche der Bundesratsreserve im Zusammenhang mit den Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen zuzustimmen und den Nachtragskredit zum Voranschlag 2022 zu bewilligen.

Luzern, 15. Februar 2022

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

**Dekret
über einen Zusatzkredit für die Verwendung der
Bundesratsreserve im Zusammenhang mit den
Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. Februar 2022,

beschliesst:

1. Für die Verwendung der zweiten Tranche der Bundesratsreserve im Zusammenhang mit den Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen wird ein Zusatzkredit in der Höhe von 8,78 Millionen Franken bewilligt.
2. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

**Kantonsratsbeschluss
über die Bewilligung eines Nachtragskredites
zum Voranschlag 2022**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. Februar 2022,

beschliesst:

I.

Der Nachtragskredit im Aufgabenbereich 2032 BUWD – Raum und Wirtschaft von 6'795'300 Franken in der Erfolgsrechnung des Staatsvoranschlages 2022 wird bewilligt.

II.

Der Kantonsratsbeschluss ist vom Regierungsrat zu vollziehen. Er ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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