



Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen – Verwendung der ersten Tranche der Bundesrats- reserve und Erweiterung II

*Entwürfe Dekrete über einen Sonderkredit sowie
einen Zusatzkredit und Kantonsratsbeschluss
über einen Nachtragskredit*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit von 13,17 Millionen Franken für die Verwendung der ersten Tranche der Bundesratsreserve zuzustimmen. Zudem unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf eines Dekrets über einen Zusatzkredit von 16,5 Millionen Franken für die Erweiterung der Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dafür einen Nachtragskredit zum Voranschlag 2021 zu bewilligen.

Der Bund stellt dem Kanton Luzern aus der sogenannten Bundesratsreserve Mittel von 13,17 Millionen Franken zur Verfügung, damit diese für ergänzende Härtefallmassnahmen für besonders betroffene Unternehmen eingesetzt werden können. Die Aufwendungen gehen vollständig zulasten des Bundes. Der Kanton Luzern soll von der Bundesratsreserve Gebrauch machen, damit Unternehmen geholfen werden kann, denen mit den bisher zur Verfügung stehenden Unterstützungsmodellen nicht alle ungedeckten Fixkosten vergütet werden konnten.

Zudem soll der am 30. November 2020 vom Kantonsrat bewilligte Sonderkredit von 25 Millionen Franken und der am 15. März 2021 bewilligte Zusatzkredit von 21,651 Millionen Franken für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen um weitere 16,5 Millionen Franken aufgestockt werden. So kann der bis Ende Jahr 2021 prognostizierte Bedarf an Härtefallgeldern gedeckt werden.

Zusammen mit den vom Regierungsrat bewilligten gebundenen Ausgaben von 220 Millionen Franken für behördlich geschlossene Unternehmen und von 81 Millionen Franken für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken stehen damit insgesamt rund 376 Millionen Franken zur Unterstützung der Luzerner Unternehmen in der Covid-19-Epidemie zur Verfügung.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zweier Dekrete über einen Sonderkredit für die Verwendung der ersten Tranche der Bundesratsreserve sowie über einen Zusatzkredit für die Erweiterung der Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen und den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Bewilligung eines Nachtragskredites zum Voranschlag.

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 zur Verfügung stehenden 8,2 Milliarden Franken 1 Milliarde Franken reserviert (vgl. [Bundesblatt 2021](#) S. 569). Der Bundesrat hat am 18. Juni 2021 entschieden, eine erste Tranche von 300 Millionen Franken auf die Kantone zu verteilen, damit sie für ergänzende Härtefallmassnahmen für besonders betroffene Unternehmen eingesetzt werden können. Der Bundesrat trägt damit auch den Anliegen zweier von National- und Ständerat in der Sommersession 2021 überwiesener Motionen Rechnung (vgl. Motion WAK-N. [21.3600](#), Verlängerung des Härtefallprogramms, und Motion WAK-N. [21.6301](#), Zulassen von höheren Härtefallbeiträgen in begründeten Ausnahmefällen).¹ Die Kantone erhalten bei der Verwendung dieser ersten Tranche einen grösseren Spielraum. Konkret 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. Dies bedeutet, dass von den im Bundesrecht normierten Höchstgrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge und deren Berechnungsart und von den absolut geltenden Höchstgrenzen für finanzielle Hilfen (nicht rückzahlbare Beiträge und Garantien) abgewichen werden kann. Ebenso können die Kantone Unternehmen unterstützen, die bereits eine branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfe erhalten haben. Dies jedoch nur, sofern die bisherige Finanzhilfe geringer ausgefallen ist als eine Härtefallhilfe nach bisherigem Recht. Es ist den Kantonen überlassen, wie sie innerhalb der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen die Zusatzbeiträge einsetzen möchten, vorausgesetzt ist jedoch ein gewichtiges kantonales Interesse an den unterstützten Unternehmen (vgl. [Erläuterungen](#) zur Covid-19-Härtefallverordnung vom 18. Juni 2021, S. 17). Damit wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, für sie wichtige Branchen zusätzlich zu unterstützen.

¹ Anders als vorgeschlagen, hat der Bundesrat die gezielte Erhöhung der Unterstützung für alle Unternehmen vorgesehen und nicht nur für Betriebe ab 5 Millionen Franken Umsatz.

Unverändert bestehen bleiben die Vorgaben des [Covid-19-Gesetzes](#) und die übrigen Anspruchsvoraussetzungen wie beispielsweise der Umsatzrückgang von 40 Prozent, die behördlich angeordnete Schliessung oder das Dividendenverbot. Weiter beteiligt sich der Bund auch im Rahmen der Bundesratsreserve nicht an den Beiträgen zugunsten von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand zu mehr als 10 Prozent beteiligt ist. Die Tabelle 1 zeigt eine Übersicht der weiterhin geltenden Vorgaben und jenen, bei denen die Kantone einen erweiterten Spielraum erhalten.

Vorgabe	Status ²	
	Fix	variabel
Anspruchsvoraussetzung		
Einzelunternehmen, Personengesellschaft oder juristische Person mit Sitz in der Schweiz	x	
Unternehmens-Identifikationsnummer	x	
Gründung vor 1. Oktober 2020	x	
Umsatzrückgang mehr als 40 % oder mind. 40 Tage geschlossen	x	
Mindestumsatz 50'000 Fr.	x	
Höchstgrenze staatliche Beteiligung	x	
Keine Briefkastenfirmen	x	
Lohnkosten überwiegend in der Schweiz	x	
Profitabel und überlebensfähig, Massnahmen zum Schutz Kapitalbasis ergriffen	x	
Ungedeckte Fixkosten	x	
Dividendenverbot	x	
Doppelsubventionierungsverbot (branchenspezifische Hilfe)		x
Bemessungsgrundlage		
Berechnung Referenzumsatz 18/19	x	
Absolute und relative Obergrenzen		x
Überschreiten der Beiträge nach Bemessungsregel für grosse Unternehmen		x
Übrige		
Rückerstattung Gewinne	x	
Belege	x	
Missbrauchsbekämpfung	x	
Kantonale Zuständigkeit	x	
Abwicklung und Berichterstattung	x	
Beginn zeitl. Rahmen		x

Tab. 1: Übersicht Vorgaben und Abweichmöglichkeiten Bundesratsreserve³

1.2 Kanton

1.2.1 Stand der Bearbeitung

Per Ende Mitte August 2021 sind im Kanton Luzern rund 1885 Gesuche an die Härtefallmassnahme eingegangen. Mit Ausnahme von rund einem halben Dutzend Gesuchen stammen sämtliche aktuell noch pendenten Gesuche aus der Zeit ab Juli 2021. Insgesamt wurden so bisher rund 194 Millionen Franken zugunsten von Luzerner Unternehmen gesprochen.

² Gemeint ist hier, ob die jeweilige Vorgabe durch die Verwendung der Bundesratsreserve gelockert werden kann oder nicht. Mit «fix» werden die unveränderlichen Vorgaben beschrieben, «variabel» kennzeichnet jene, bei denen mit der Bundesratsreserve ein erweiterter Spielraum besteht.

³ Leicht angepasst übernommen aus den [Erläuterungen](#) zur Covid-19-Härtefallverordnung vom 18. Juni 2021.

Stichtag: 12.8.21

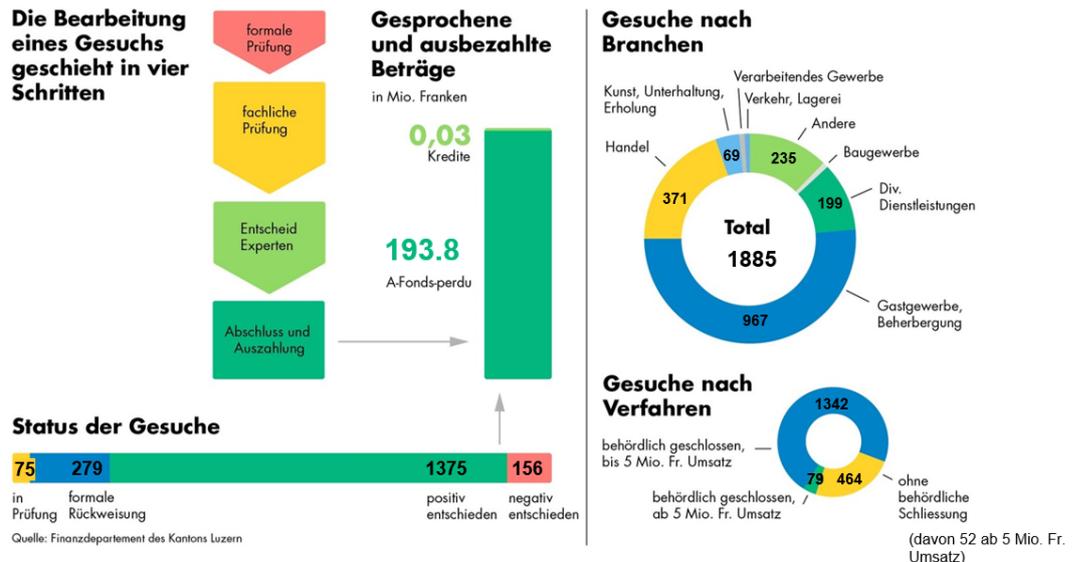


Abb. 1: Härtefallgesuche im Kanton Luzern im Überblick (Stand 12. August 2021)

1.2.2 Einschätzung zur bisherigen Wirkung und Lücken der Härtefallmassnahme

Im Grundsatz ist das bisherige Unterstützungsmodell als adäquat einzuschätzen. Neben der oben dargestellten Statistik zeigen dies auch informelle Meldungen der Branchenvertreterinnen und -vertreter, der Wirtschaftsverbände und der Sozialpartner. Die Stabilität der kantonalen Volkswirtschaft insgesamt lässt sich zudem durch verschiedene Statistiken untermauern:

- *Tiefere Anzahl Konkurse:* Über alle Branchen hinweg zeigen die Daten der Lustat Statistik Luzern, dass es im Jahr 2021 per 30. Juni mit 62 Konkursen weniger Konkurse gegeben hat als in den Jahren 2019 (78) und 2020 (85) zum selben Zeitpunkt.⁴ Zahlen zu den Konkursen auf Branchenebene zeigen nach der ersten Jahreshälfte 2021 beispielsweise für das von der Covid-19-Epidemie stark betroffene Gastgewerbe ebenfalls tiefere Zahlen als zum selben Zeitpunkt der Jahre 2017–2020.⁵
- *Abzeichnende Erholung des Arbeitsmarktes:* Im Vergleich zum Juni 2020 war die Zahl der Arbeitslosen in allen fünf grossen Branchen (Baugewerbe, Gastgewerbe, Handel, Warenherstellung, Gesundheits- und Sozialwesen) rückläufig. Im Vergleich zu 2019 ist die Arbeitslosigkeit dagegen in praktisch allen Branchen nach wie vor höher.⁶
- *Positive Konjunkturerwartung:* Mit den Lockerungen der Corona-Massnahmen hat in der Binnenwirtschaft eine kräftige Aufholbewegung eingesetzt. International hat sich die Konjunkturlage aufgehellt. Die Expertengruppe des Bundes erhöht ihre BIP-Prognose für das Jahr 2021 auf +3,6 Prozent. Im Jahr 2022 sollte die Schweizer Wirtschaft ebenfalls deutlich überdurchschnittlich wachsen.⁷

⁴ <https://www.lustat.ch/analysen/wirtschaft-arbeit/neues-coronavirus>

⁵ <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/mitteilungen/2021/politik-staat/statistik/zeitnahe-daten-zum-konkursgeschehen.html>

⁶ <https://www.lustat.ch/analysen/wirtschaft-arbeit/neues-coronavirus#anker-arbeitslosigkeit>
Die Aussagen beziehen sich auf Daten bis und mit Juni 2021.

⁷ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/konjunkturprognosen.html> Die Aussagen des Staatssekretariats für Wirtschaft beschreiben Prognosen vom 15. Juni 2021.

Insgesamt können die bisher geleisteten Unterstützungen und die positiven Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung gemäss aktueller Einschätzung die Stabilität der Luzerner Volkswirtschaft sichern. Die heute zur Verfügung stehenden Härtefallmassnahmen sind für den Grossteil der Betriebe ausreichend. Gleichwohl bestehen für sehr spezifische Einzelfälle Lücken im derzeitigen System. Für solche Einzelfälle können die Vorgaben des Bundes aus der Bundesratsreserve nun eine Anpassung der Unterstützung ermöglichen.⁸ Die nachfolgenden Falltypen stehen exemplarisch für solche Einzelfälle:

Durchschnittlicher Umsatz 2018/2019	200'000 Fr.
Umsatz 2020	800'000 Fr.
Bisherige Obergrenze	40'000 Fr.
Problematik	Die aktuelle Obergrenze entspricht 5 Prozent des aktuellen Umsatzes. Damit können die aktuellen ungedeckten Fixkosten des erweiterten Filialnetzes nicht gedeckt werden.

Beispiel 1: Behördlich geschlossener Betrieb mit starkem Umsatzwachstum infolge Expansion

Durchschnittlicher Umsatz 2018/2019	Massgeblich reduziert wegen Um- und Erweiterungsbaus und damit verbundener Schliessung des Betriebs.
Umsatz 2020	Nach Neueröffnung während der Pandemiezeit konnte nur ein Bruchteil der erwarteten Einnahmen generiert werden.
Bisherige Obergrenze	20 Prozent des Umsatzes 18/19 während der Dauer des Um- und Erweiterungsbaus.
Problematik	Die aktuelle Obergrenze bezieht sich auf jene Zeitdauer, in der infolge Um- und Erweiterungsbaus kaum nennenswerte Umsätze erzielt wurden. Die Unterstützung wird damit durch die Obergrenze stark eingeschränkt.

Beispiel 2: Spezialfall mit ungedeckten Fixkosten infolge Covid-19-Epidemie

2 Bundesratsreserve

2.1 Zur Verfügung stehende Mittel

Die Anteile der Kantone am Betrag von 300 Millionen Franken bemessen sich zu 60 Prozent nach dem kantonalen Bruttoinlandprodukt 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. Im Gegensatz zur Verteilung der bisher zur Verfügung stehenden Bundesmittel wird damit den Bedürfnissen der Tourismuskantone Rechnung getragen. Auf den Kanton Luzern entfällt ein Anteil von 4,39 Prozent, was einem Betrag von 13,17 Millionen Franken entspricht.

Analog zu den ordentlichen Härtefallhilfen 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.

⁸ Die Einschätzung deckt sich damit den Ausführungen des Bundes vom 18. Juni 2021 <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-84037.html>.

2.2 Risiken der Umsetzung der Bundesratsreserve

Grundsätzlich ist die Verwendung der Gelder aus der Bundesratsreserve ein geeignetes Mittel, um damit spezifische Einzelfälle zu unterstützen, die mit dem derzeitigen System ungenügend berücksichtigt werden können. Die Umsetzung der Bundesratsreserve ist jedoch insbesondere mit den folgenden Risiken verbunden. Die nachfolgende Übersicht stellt jeweils das identifizierte Risiko und die entsprechende Massnahme dar.

Zusätzliche Marktverzerrung

- *Beschrieb*: Die Zuteilung zusätzlicher Gelder aus der Bundesratsreserve an einzelne Betriebe könnte zu einer weiteren Verzerrung der Wirtschaftsordnung innerhalb des Kantons führen. Dies wäre dann der Fall, wenn gleiche oder sehr ähnlich gelagerte Betriebe nicht einheitlich behandelt würden.⁹
- *Massnahme*: Die Bundesratsreserve soll nur für absolute Einzelfälle auf Basis einer detaillierten Einzelfallprüfung eingesetzt werden. Die Bundesratsreserve dient der Existenzsicherung dieser Einzelfälle. Eine Bevorteilung gegenüber Mitbewerbern soll so vermieden werden.

Erhöhung der Komplexität des Unterstützungssystems

- *Beschrieb*: Mit den getätigten Modellanpassungen hat der Kanton Luzern für sämtliche Betriebsarten und -grössen ein einheitliches Unterstützungssystem implementiert. Die weitestgehende Vereinfachung hat massgeblich zum besseren Verständnis und zur Gleichbehandlung der von der Epidemie betroffenen Betriebe geführt. Eine grossflächige Abkehr von diesem Zustand würde die ursprünglichen Schwierigkeiten wieder neu schaffen.
- *Massnahme*: Die Verwendung der Bundesratsreserve bleibt auf Einzelfälle beschränkt. So wird die Einfachheit und Einheitlichkeit des bisherigen Systems nur dort verlassen, wo dies zwingend notwendig ist.

Ausufernder Bearbeitungsaufwand

- *Beschrieb*: Wenn die Verwendung der Bundesratsreserve nicht auf einfach messbaren, aussagekräftigen und vergleichbaren Indikatoren beruht, besteht das Risiko einer uneinheitlichen Praxis und dass aufgrund falscher Interpretation der Geschäftszahlen keine zweckmässige Unterstützung zustande kommt.
- *Massnahme*: Die Unterstützung soll auf Basis von zumindest im Einzelfall verhältnismässig einfach messbaren Indikatoren erfolgen.

Übermässig verzögerte Unterstützung

- *Beschrieb*: Die Vorgaben des Kantons Luzern lassen die Auszahlung der Bundesratsreserve erst nach Ablauf der kantonalen Referendumsfrist per Ende Dezember 2021 zu. Für ausserordentlich stark betroffene Betriebe, die aufgrund spezieller Eigenheiten bisher keine massgebliche Unterstützung erhalten konnten, wäre das möglicherweise zu spät. Die Hilfe würde so verpuffen.
- *Massnahme*: Eine Beschleunigung ist nicht möglich. Vor Ablauf der Referendumsfrist kann kein Dekret in Kraft treten (§ 61 Abs. 3 Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976, SRL Nr. [30](#)), da ansonsten das Referendumsrecht verletzt würde. Vor Ablauf der Referendumsfrist können die Beiträge nur unter Vorbehalt zugesichert werden. Mit einer vorbehaltlichen Zusicherung kann den Unternehmen eine gewisse Sicherheit geboten werden, dass sie im Fall der politischen Zustimmung zum zusätzlichen Unterstützungsgefäss weitere Unterstützung erhalten.

⁹ Verzerrungen im Vergleich zu Betrieben aus anderen Kantonen sind in Anbetracht der dezentralen Umsetzung der Härtefallmassnahme auch hier möglich.

2.3 Verwendung der Bundesratsreserve

Der bisherigen Strategie entsprechend setzt der Kanton Luzern im Grundsatz die Möglichkeiten des Bundes im Bereich der Härtefallmassnahmen um. Daher soll von der Bundesratsreserve Gebrauch gemacht werden. Die Umsetzung und der Einsatz der Gelder richten sich dabei nach den folgenden drei Kernpunkten:

1. Die zusätzliche Unterstützung soll für Einzelfälle eingesetzt werden, bei denen die bisherigen Unterstützungsmodelle keine adäquate Unterstützung für aktuelle ungedeckte Fixkosten erbringen können und die dadurch in ihrer Existenz gefährdet sind. Das heisst, diese Mittel sollen sehr zurückhaltend und nicht flächendeckend eingesetzt werden.
2. Die Vergabe der Gelder erfolgt auf Basis einer detaillierten Einzelfallprüfung. Die Unternehmen müssen einen zusätzlichen Antrag stellen, um eine entsprechende Prüfung zu durchlaufen.
3. Das «gewichtige kantonale Interesse» wird durch den Entscheid der breit abgestützten Expertengruppe sichergestellt. Im Sinn der Beurteilung im Einzelfall werden keine strikten Vorgaben, wie etwa zur Anzahl der Mitarbeitenden, festgelegt. Berücksichtigt wird aber insbesondere, ob mit den zusätzlichen Geldern Arbeitsplätze gesichert werden können.

Für die Umsetzung und Verwendung der Bundesratsreserve wird die Kantonale Härtefallverordnung Covid-19 anzupassen sein.

3 Härtefallmassnahme – Erweiterung II

3.1 Ausgangslage

Wie bereits in der [Botschaft B 71](#) vom 14. April 2021 erläutert, erhöhte das Bundesparlament die für die Härtefallmassnahmen zur Verfügung stehenden Mittel auf insgesamt 10 Milliarden Franken. Das Bundesparlament bewilligte dafür einen Verpflichtungskredit von 8,2 Milliarden Franken (vgl. [Bundesblatt 2021 S. 569](#)). Hinzu kommen kantonale Beiträge von total 1,8 Milliarden Franken. Der Bund leistet an die Kantone einen Beitrag von 70 Prozent der Kosten der kantonalen Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken. Die Kosten der Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken übernimmt der Bund zu 100 Prozent. Der Anteil des Kantons Luzern beträgt insgesamt 386 Millionen Franken brutto (exkl. 1. Tranche Bundesratsreserve).

Aufteilung	in Fr.	Anteil Bund (Eff. und in %)	Verteilschlüssel	Anteil Luzern (Fr.)	Beitrag Luzern (Fr.)	Total Mittel (Fr.)	
Kleine Unternehmen	6'000'000'000	4'200'000'000	70%	0.0429	180'180'000	77'220'000	257'400'000
Grosse Unternehmen	3'000'000'000	3'000'000'000	100%	0.0429*	128'700'000	0	128'700'000
Bundesratsreserve	1'000'000'000	1'000'000'000	100%				
Total	10'000'000'000						386'100'000

* Die Beiträge des Bundes für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken werden nach effektivem Anfall auf die Kantone verteilt. Um trotzdem verlässlich zu rechnen, wird der ansonsten geltende Verteilschlüssel angewendet.

Tab. 2: Total der von Bund und Kanton für kleinere und grosse Unternehmen im Kanton Luzern bereitgestellten Mittel für Härtefallmassnahmen

Im Einklang mit den laufenden, substanziellen Veränderungen auf Bundesebene haben sich die Härtefallmassnahmen auch seitens des Kantons Luzern massgeblich weiterentwickelt. Neben der gezielteren Ausrichtung der Härtefallmassnahmen auf die Bedürfnisse der Luzerner Unternehmen war es insbesondere das Ziel des von Ihrem Rat am 15. März 2021 erheblich erklärten [Postulats P 516](#) von Gaudenz

Zemp über die Weiterentwicklung der Härtefallmassnahmen, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Unterstützungsgefässen zu verringern. Dieses Ziel soll insbesondere mittels folgender drei Vorgaben erreicht werden:

- Analog zur Unterstützung für behördlich geschlossene Unternehmen und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken werden auch nicht behördlich geschlossene Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken verstärkt durch A-fonds-perdu-Beiträge unterstützt.
- Die Berechnung der Unterstützung orientiert sich an der Abgeltung der ungedeckten Fixkosten und nicht an der künftig zu erwartenden Liquiditätslücke.
- Wo möglich werden die präzisen schweizweit einheitlichen Berechnungsvorgaben für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken auf alle Betriebe angewendet, um eine Ungleichbehandlung der verschieden grossen Unternehmen im Kanton Luzern zu vermeiden.

In der Praxis zeigte sich, dass die Gesuchsbearbeitung im März 2021 im Bereich der behördlich geschlossenen Unternehmen bereits zu weit fortgeschritten war, als dass kurzfristig eine grundlegende Anpassung des Unterstützungsmodells noch angebracht gewesen wäre. Daher wurden zunächst vier Unterstützungskategorien geführt:

- Kategorie 1: Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken mit behördlich angeordneter Schliessung: Unterstützung gemäss bisherigem kantonaalem Modell mit einem auf die Dauer der Schliessung festgelegten pauschalen Fixkostenanteil.
- Kategorie 2: Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken mit behördlich angeordneter Schliessung: Unterstützung gemäss Vorgaben des Bundes.
- Kategorie 3a: Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken ohne behördlich angeordnete Schliessung: Unterstützung analog Vorgaben des Bundes und somit weitgehende Gleichbehandlung mit den Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken.
- Kategorie 3b: Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken ohne behördlich angeordnete Schliessung.

Um den noch verbleibenden Unterschied in den Unterstützungsmodellen zu vereinheitlichen, wurde ab Mitte Juni 2021 auch noch das Unterstützungsmodell der Kategorie 1 (behördlich geschlossene Betriebe bis 5 Millionen Franken Umsatz) angepasst. Die Berechnung wurde ebenfalls auf das Unterstützungsmodell des Bundes, nämlich $\text{Umsatzrückgang} \times \text{pauschaler Fixkostensatz} = \text{A-Fonds-perdu-Beitrag}$, umgestellt. Die Änderung wird rückwirkend auf das gesamte 1. Halbjahr 2021 angewendet. Falls durch diese Modellanpassung höhere Unterstützungsleistungen zugunsten eines Betriebes resultieren, werden diesem weitere Zahlungen geleistet. Für detailliertere Ausführungen zum angepassten Modell sei auf 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](#)) und die [Erläuterungen](#) zur Änderung vom 18. Juni 2021 verwiesen.

Neben den Anpassungen an den verschiedenen Unterstützungsmodellen hat unser Rat bei Betrieben bis 5 Millionen zudem den kantonalen Gestaltungsraum genutzt und Verschärfungen zur Missbrauchsbekämpfung umgesetzt. Zum einen führen pendente Betreibungen von Steuerschulden, die bereits vor der Epidemie bestan-

den zum Ausschluss von der Härtefallmassnahme. Zum anderen wurde die bedingte Gewinnbeteiligung, die der Bund für Unternehmen ab 5 Millionen Franken Umsatz vorsieht, für sämtliche Betriebe implementiert. Damit soll eine weitgehende Gleichbehandlung sämtlicher Unternehmen gewährleistet werden. Zudem dient das Instrument der bedingten Gewinnbeteiligung dazu, Unterstützungsgelder, die von den Unternehmen offensichtlich nicht benötigt werden, wieder an die öffentliche Hand zurückzuführen.

3.2 Bereits bewilligte 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. Entsprechend stehen die mit Sonderkredit vom 30. November 2020 und die mit Zusatzkredit vom 15. März 2021 durch Ihren Rat beschlossenen Ausgaben in der Höhe von insgesamt 46,151 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.

Kategorie	Beschluss	Betrag	Bedarf per 13.08.21
Kategorien 1 und 2	RRB vom 19. Januar 2021 RRB vom 23. März 2021	220 Mio. Fr.	119,5 Mio. Fr.
Kategorie 3b	RRB vom 4. Mai 2021	81 Mio. Fr.	45,9 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)	46,15 Mio. Fr.	28,4 Mio. Fr.
Total		347,15 Mio. Fr.	193,8 Mio. Fr.
Max. vom Bund zur Verfügung gestellte Mittel (inkl. Kantonsanteil)		386,1 Mio. Fr.*	

*vgl. Tabelle 2

Tab. 3: Bereits bewilligte Mittel

3.3 Mittelbedarf für Unternehmen ohne behördlich angeordnete Schliessung bis zu einem Jahresumsatz von 5 Millionen Franken

In der hier im Mittelpunkt stehenden Kategorie 3a (behördlich nicht geschlossene Betriebe bis 5 Mio. Fr.) stehen im Moment noch ungenutzte Mittel von rund 18 Millionen Franken zur Verfügung. Das entspricht rund 38 Prozent des insgesamt für diese Kategorie zur Verfügung stehenden Betrages. Gleichwohl beantragen wir einen weiteren Zusatzkredit für die Unterstützung solcher Unternehmen und zwar aus folgenden Gründen:

- Ein Grossteil der bisher erfolgten Zahlungen deckt die Unterstützung für das Jahr 2020 ab. Unter der Annahme, dass sämtliche bisher unterstützten Betriebe auch in der ersten Hälfte des Jahres 2021 substantielle Umsatzeinbussen zu verzeichnen hatten, zeigt der aktuelle Bedarf noch nicht das ganze Bild. Wenn bei sämtlichen bisher positiv beurteilten Gesuchen eine Unterstützung für weitere sechs Monate in ähnlicher Höhe wie bisher angezeigt ist, würde daraus ein

Finanzbedarf von zusätzlich rund 14 Millionen Franken entstehen (28,4 Mio. Fr. für das Jahr 2020 ausbezahlte Beiträge x 0,5). Insgesamt entstünde so ein Bedarf von rund 42 Millionen Franken. Die bereits bewilligten Mittel würden entsprechend ausreichen.

- Der Kanton Luzern ermöglicht die Einreichung von Gesuchen bis zum 1. Dezember 2021. Entsprechend lässt sich nicht abschätzen, wie viele Betriebe, bei denen die Anforderungen an die Härtefallmassnahmen erfüllt wären, noch kein Gesuch eingereicht haben. Unter der Annahme, dass bisher zwei Drittel der positiv zu beurteilenden Gesuche eingegangen sind, könnte ein zusätzlicher, noch nicht dokumentierter Bedarf von weiteren 14 Millionen Franken entstehen (42 Mio. Fr. x 1/3). Insgesamt entstünde so ein Bedarf von rund 56 Millionen Franken. Im Vergleich zur heutigen Situation müssten dazu weitere 10 Millionen Franken zugunsten von Luzerner Unternehmen der Kategorie 3a bewilligt werden. Bei einem vorsichtigen Vorgehen kann angenommen werden, dass noch bis zu 50 Prozent zusätzliche Gesuche im ähnlichen Umfang wie bis anhin hinzukommen. Das könnte dann der Fall sein, wenn Betriebe, die bis anhin auf Unterstützung verzichtet haben, um weiterhin alle unternehmerischen Freiheiten (z.B. Dividendenausschüttungen) zu haben, sich dazu entscheiden, nun dennoch Gesuche einzureichen. Insbesondere bei ungünstigem Pandemieverlauf wäre eine solche Entwicklung denkbar. In diesem Fall würde ein zusätzlicher, noch nicht dokumentierter Bedarf von weiteren 21 Millionen Franken (42 Mio. Fr. x 1/2) entstehen. Insgesamt entstünde so ein Bedarf von rund 63 Millionen Franken. Im Vergleich zur heutigen Situation müssten dazu weitere 16,5 Millionen Franken zugunsten von Luzerner Unternehmen der Kategorie 3a bewilligt werden.
- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen erfordern einen verhältnismässig langen Planungshorizont. Zwischen dem Entscheid, zusätzlich Mittel zu beantragen, und der frühesten Möglichkeit, diese Gelder ausgeben zu können, liegen bei üblicher Planung rund fünf Monate. Hinzu kommt, dass Kantone die Abrechnung beim Bund bis spätestens 31. Dezember 2021 getätigt haben müssen, um Anspruch auf die substanziellen Bundesanteile der Härtefallmassnahmen zu haben. Vor diesem Hintergrund ist eine vorsichtige Schätzung, die genügend Mittel sicherstellt, einer zurückhaltenden Schätzung vorzuziehen. Weil die Auszahlungen an die Unternehmen an fixierten Vorgaben bemessen werden, besteht keine Gefahr, dass zu grosszügig bemessene Budgets die Höhe der öffentlichen Ausgaben beeinflussen würden. Letztlich muss ein bewilligter Zusatzkredit nicht zwingend ausgeschöpft werden.

Aufgrund der obigen Überlegungen und insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine zu zurückhaltende Schätzung nicht mehr berichtigt werden könnte, beantragen wir Ihrem Rat einen weiteren Zusatzkredit in der Höhe von 16,5 Millionen Franken (Erweiterung II).

4 Finanzielles

4.1 Rechtsgrundlage

Wie in den Botschaften [B 55](#) vom 17. November 2020 und [B 62](#) vom 5. Februar 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

Die Ausgabenbefugnis bestimmt sich nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand (§ 24 Abs. 2 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLG] vom 13. September 2010; SRL Nr. [600](#)). 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, von der Bundesratsreserve Gebrauch zu machen. Zudem hat er einen verhältnismässig grossen Spielraum bei der Festlegung der Höhe und bei der Berechnungsweise der Unterstützungsmassnahmen. Die Ausgaben im Rahmen der Bundesratsreserve 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 Betrag von 13,17 Millionen Franken als Ausgabe zu bewilligen. Ausgaben in dieser Höhe fallen in die Kompetenz des Kantonsrates und unterliegen dem fakultativen Referendum (§ 24 Abs. 1a [KV](#)). Für die Verwendung der Bundesratsreserve ist demnach ein Sonderkredit von 13,17 Millionen Franken zu beschliessen (§ 27 [FLG](#)).

4.3 Ausgabenbewilligung Erweiterung II

Gemäss § 28 Absatz 1 [FLG](#) ist beim Kantonsrat unter Vorbehalt von Absatz 2 rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen, wenn ein Sonderkredit nicht ausreicht. Wie bereits in den Botschaften [B 55](#) und [B 62](#) ausgeführt, ist der Kanton Luzern rechtlich nicht verpflichtet, Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen zu beschliessen. Zudem hat er nach wie vor einen verhältnismässig grossen Spielraum bei der Festlegung der Höhe der Unterstützungsmassnahmen bei denjenigen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 5 Millionen Franken, die nicht von einer behördlich angeordneten Schliessung betroffen sind. Die Ausgaben für die Härtefallmassnahmen für diese Unternehmen sind entsprechend als freibestimmbar zu qualifizieren.

Wie in Kapitel 3.3 ausgeführt, soll für die weitere Aufstockung der Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen ein Zusatzkredit von 16,5 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Ausgaben in dieser Höhe fallen in die Kompetenz Ihres Rates und unterliegen dem fakultativen Referendum (§ 24 Abs. 1a [KV](#)).

4.4 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.

Die kantonalen Aufwendungen für die Erweiterung II der Härtefallmassnahmen, die weitestgehend in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen ausgerichtet werden, sind im Voranschlag 2021 nicht enthalten. 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 Erweiterung II der Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen ist in der Erfolgsrechnung 2021 des Aufgabenbereichs BUWD – 2032 Raum und Wirtschaft ein Nachtragskredit von 4,95 Millionen Franken (30 % des Betrages Zusatzkredit) zu bewilligen. Eine Kompensation der Mehraufwände ist angesichts der Grösse des Globalbudgets von rund 8,6 Millionen Franken ausgeschlossen.

5 Rechtliches

Ausgaben, die in einem sachlichen Zusammenhang zueinander stehen, dürfen nicht künstlich aufgeteilt werden (§ 24 Abs. 2 [FLG](#)). Die Ausgabenbewilligung darf sich aber auch nur dann auf mehrere Gegenstände beziehen, wenn die Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Die vorliegenden Dekrete betreffen zwar beide wirtschaftliche Härtefallmassnahmen zugunsten von Luzerner Unternehmen. Sie betreffen letztlich aber sachlich und rechtlich unterschiedliche Sachverhalte in Bezug auf die Unterstützungsmassnahmen. So gelten für die Verwendung der Bundesratsreserve die Rahmenbedingungen des Bundes gemäss Änderung der [Covid-19-Härtefallverordnung](#) vom 18. Juni 2021. Der Kanton kann überdies punktuell von den bisherigen Bestimmungen der Covid-19-Härtefallverordnung abweichen und der Bund übernimmt die gesprochenen Beiträge zu 100 Prozent. Beim Dekret über einen Zusatzkredit für die Erweiterung II gelten die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen der Kategorie 3a. Es geht darum, die bisher zur Verfügung stehenden Mittel für diese Kategorie aufzustocken. Der Sonderkredit für die Verwendung der Bundesratsreserve unterscheidet sich daher auch von den bereits bewilligten Ausgaben im Rahmen der Botschaften [B 55](#) vom 17. November 2020 und [B 62](#) vom 5. Februar 2021. Die Umsetzung der beiden Dekrete macht unabhängig vom jeweils anderen Sinn. Entsprechend können die dafür notwendigen Ausgabenbewilligungen mittels zweier separater Kredite bewilligt werden.

Im Zeitpunkt der Bewilligung des Sonderkredits vom 30. November 2020 und des Zusatzkredits vom 5. Februar 2021 durch Ihren Rat war noch nicht absehbar, wie sich die Covid-19-Epidemie entwickeln wird und um wie viel der Bund seine finanziellen Mittel für die Härtefallmassnahmen aufstocken würde. Mit Beschluss vom 19. Dezember 2020 hat das Bundesparlament einer Aufstockung der Härtefallmittel auf total 2,5 Milliarden Franken zugestimmt. Am 10. März 2021 wiederum wurden die Mittel sogar auf total 10 Milliarden Franken aufgestockt. Mit Blick auf die aktuell ungewisse Situation hinsichtlich der zu erwartenden Gesuche wurden die zusätzlich notwendigen Ausgaben für die Härtefalleistungen erneut aufgrund einer vorsichtigen Prüfung abgeschätzt und unter Beachtung der Prämisse festgelegt, dass und wie weit sich der Bund an den finanziellen Unterstützungsmassnahmen beteiligt. Das Dekret über einen Zusatzkredit unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum.

Die vorliegenden Dekrete unterliegen je für sich dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist läuft – die Beschlussfassung durch Ihren Rat am ersten oder zweiten Tag der Oktobersession 2021 vorbehalten – am 29. Dezember 2021 ab. Vor Ablauf dieser Frist tritt kein Dekret in Kraft (§ 61 Abs. 3 [Kantonsratsgesetz](#)). Die Mittel aus der Bundesratsreserve und für die Erweiterung II können deshalb erst nach Rechtskraft der Dekrete am 30. Dezember 2021 definitiv zugesichert und ausbezahlt werden. Allfällige frühere Zusicherungen von Härtefallmassnahmen dürfen nur unter dem Vorbehalt der Rechtskraft des Dekrets ausgesprochen werden.

Zurzeit ist die Covid-19-Härtefallgesetzgebung auf Bundes- und auf kantonaler Ebene bis Ende 2021 befristet. Der Bund beteiligt sich an den Härtefallmassnahmen, die bis am 31. Dezember 2021 zugesichert oder ausbezahlt sind (Art. 10 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Die Mittel dürfen erst nach Ablauf der Referendumsfrist am 30. Dezember 2021 ausbezahlt werden. Dieser Umstand bedarf einer vorzeitigen und äusserst präzisen Vorbereitung der Entscheide und Auszahlungen.

6 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Entwürfen zweier Dekrete über einen Sonderkredit für die Verwendung der ersten Tranche der Bundesratsreserve sowie über einen Zusatzkredit für die Erweiterung der Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen zuzustimmen und den Nachtragskredit zum Voranschlag 2021 zu bewilligen.

Luzern, 31. August 2021

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

**Dekret
über einen Sonderkredit 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 31. August 2021,

beschliesst:

1. Für die Verwendung der ersten Tranche der Bundesratsreserve im Zusammenhang mit den Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen wird ein Sonderkredit in der Höhe von 13,17 Millionen Franken bewilligt.
2. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

**Dekret
über einen Zusatzkredit für die Erweiterung der
Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. August 2021,

beschliesst:

1. Für die Erweiterung der Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen (Erweiterung II) wird ein Zusatzkredit in der Höhe von 16,5 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 2021**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. August 2021,
beschliesst:

I.

Der Nachtragskredit im Aufgabenbereich 2032 BUWD – Raum und
Wirtschaft von 4'950'000 Franken in der Erfolgsrechnung des Staats-
voranschlages 2021 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