

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

11. Februar 2025

B 47



Teilverzicht auf Rückforderung von Covid-19-Härtefallgeldern aus bedingter Gewinnbeteiligung

Entwurf Dekret über einen Einnahmeverzicht

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat ein Dekret für einen teilweisen Verzicht auf Rückforderung von Covid-19-Härtefallgeldern aus bedingter Gewinnbeteiligung. Dies betrifft die sogenannte «erste Tranche» der ausbezahlten Härtefallgelder, die bei der bedingten Gewinnbeteiligung nicht mehr berücksichtigt werden soll. Der Kanton Luzern verzichtet damit auf Einnahmen von bis zu 7 Millionen Franken.

Der Kantonsrat hat in der September-Session 2024 die Motion M 246 von Guido Müller namens der Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) über die Ausarbeitung eines Dekrets betreffend Umgang mit der bedingten Gewinnbeteiligung bei Covid-19-Härtefallgeldern erheblich erklärt. Er hat damit den Regierungsrat beauftragt, ein Dekret auszuarbeiten, damit bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken bei den vor dem 21. April 2021 ausgerichteten Covid-19-Härtefallgeldern (sog. «erste Tranche») auf Rückforderungen im Rahmen der bedingten Gewinnbeteiligung verzichtet werden kann. Dasselbe gilt für Beiträge, die ab dem genannten Datum ausbezahlt wurden, wenn in den entsprechenden Verfügungen der Hinweis auf die bedingte Gewinnrückführung fehlt. Mit dieser Anpassung des Vorgehens zur bedingten Gewinnbeteiligung bei Covid-19-Härtefallgeldern wird seitens Kanton auf Rückzahlungen und somit auf entsprechende Einnahmen von bis zu 7 Millionen Franken verzichtet. Der Rückforderungsverzicht des Bundes beläuft sich auf bis zu 16 Millionen Franken.

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 teilweisen Verzicht auf Rückforderung von Covid-19-Härtefallgeldern aus bedingter Gewinnbeteiligung.

1 Grundlagen

1.1 Härtefallmassnahme und bedingte Gewinnbeteiligung

Bund und Kanton hatten in der Pandemiezeit den Auftrag, Arbeitsplätze zu sichern und Konkurse soweit wie möglich zu verhindern. Dies wurde erreicht, indem mittels Härtefallgelder ungedeckte Fixkosten gedeckt wurden. Nachdem in einer frühen Phase der Covid-19-Pandemie auf den Einzelfall abgestellte Unterstützungsmodelle basierend auf individuellen Liquiditätsplanungen umgesetzt wurden, hat Ihr Rat unseren Rat schliesslich beauftragt, pauschale Unterstützungsmodelle auszuarbeiten und umzusetzen.

Bestandteil der gemeinsam mit Unternehmensvertretungen, Verbänden und Sozialpartnern ausgearbeiteten Unterstützungsmodelle war die bedingte Gewinnbeteiligung. Diese wurde in Anlehnung an ein Modell des Bundes eingeführt, um trotz rascher und pauschaler Auszahlung Überkompensationen zu verhindern. Die bedingte Gewinnbeteiligung sieht vor, dass unterstützte Unternehmen, die während der Pandemie mit Gewinn abgeschlossen haben, Überkompensationen bis maximal zur Höhe der erwirtschafteten Gewinne zurückzahlen müssen. Dies stellt denn auch den Sinn und Zweck der bedingten Gewinnbeteiligung dar: Es sollen durch staatliche (und damit Steuer-) Mittel keine privaten Gewinne finanziert werden. Entstandene und ungedeckte Fixkosten werden auch bei Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung gedeckt.

Die Rückforderung von Härtefallgeldern im Rahmen der bedingten Gewinnbeteiligung wird von der Dienststelle Raum und Wirtschaft (Rawi) basierend auf der Beurteilung der Dienststelle Steuern umgesetzt. Gegenüber Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 5 Millionen Franken basiert die Rückforderung letztlich auf § 11 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung Covid-19) vom 29. März 2022 (SRL Nr. [900b](#)), bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken erfolgt die Rückforderung gestützt auf Bundesrecht, mitunter auf Artikel 12^{septies} des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, [SR 818.102](#), Bestimmung in Kraft bis 31. Dezember 2022).

1.2 Auszahlungen von Covid-19-Härtefallgeldern

Der Kanton Luzern hat im Zuge der Covid-19-Pandemie insgesamt 265 Millionen Franken an Härtefallgeldern ausbezahlt. 52,5 Prozent davon (139 Mio. Fr.) flossen an Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 5 Millionen Franken. Bund und

Kanton haben sich die diesbezügliche Finanzierung geteilt. Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 5 Millionen Franken hat der Kanton 30 Prozent und der Bund 70 Prozent der Härtefallgelder übernommen. Leistungen an Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken wurden zu 100 Prozent vom Bund finanziert, jedoch oblag die Umsetzung der Auszahlung ebenfalls dem Kanton.

1.3 Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung

Sinn und Zweck der Härtefallgelder war, die betroffenen Unternehmen möglichst unbeschadet durch die Covid-19-Pandemie zu bringen. Im Rahmen der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen galt der Grundsatz, dass vermieden werden soll, aufgrund der pauschalen Auszahlungen der Härtefallgelder private Unternehmensgewinne mit Steuergeldern zu ermöglichen.

Die Beurteilung, ob vor diesem Hintergrund eine Rückzahlung aus bedingter Gewinnbeteiligung erforderlich ist, wird auf der Basis der rechtskräftigen Steuerveranlagung vorgenommen. Auf der Grundlage der Steuerveranlagung werden allfällige Korrekturen dort vorgenommen, wo buchhalterische Vorgänge dazu führen würden, dass der Gewinn, welcher der bedingten Gewinnbeteiligung unterliegt, tiefer ausfällt, als er tatsächlich ist. Bei der Überprüfung gab es zahlreiche Fälle mit Korrekturbedarf. Korrigiert werden beispielsweise Abschreibungen, die über dem mehrjährigen Durchschnitt liegen, im Zeitvergleich überdurchschnittlich hohe Kundengeschenke, erstmalige oder hohe Beiträge in die Arbeitgeberreserve, zusätzliche Saläre usw.

1.4 Antrag Teilverzicht auf Rückforderung von Covid-19-Härtefallgelder aus bedingter Gewinnbeteiligung

Mit dem [Postulat P 158](#) von Adrian Nussbaum namens der Mitte-Fraktion, Angela Lüthold namens der SVP-Fraktion und Georg Dubach namens der FDP-Fraktion vom 18. März 2024 wurde unser Rat beauftragt, das aktuelle kantonale Vorgehen zu überprüfen und innert zwei Monaten zuhanden der Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) einen Bericht zu erstellen. Auf Basis dieses Berichts hat sich die WAK dafür ausgesprochen, dass bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken auf Rückforderungen bei vor dem 21. April 2021 ausgerichteten À-fonds-perdu-Beiträgen (sog. «erste Tranche») zu verzichten sei. Dasselbe soll bei Verfügungen gelten, bei denen ab dem genannten Datum der Hinweis auf die bedingte Gewinnrückführung fehlte.

Diese Haltung hat die WAK mit der [Motion M 246](#) von Guido Müller namens der Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Kantons Luzern über die Ausarbeitung eines Dekrets betreffend Umgang mit der bedingten Gewinnbeteiligung bei Covid-19-Härtefallgeldern Ihrem Rat unterbreitet. Mit der Erheblicherklärung dieser Motion am 9. September 2024 wurde unser Rat in der Folge von Ihrem Rat beauftragt, ein Dekret zur Umsetzung der Haltung der WAK und dem sich daraus ergebenden Einnahmeverzicht auszuarbeiten.

1.5 Haltung Seco bei einem Verzicht auf die erste Tranche der bedingten Gewinnbeteiligung

Wie bereits dargelegt, hat der Bund die Covid-19-Härtefallgelder an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken zu 70 Prozent finanziert. Dementsprechend steht dem Bund auch der gleiche Anteil aus den Rückforderungen aus

der bedingten Gewinnbeteiligung zu (vgl. Art. 17 Abs. 4 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20, SR [951.962](#)]). Der geplante Verzicht auf Rückforderungen aus der sogenannten «ersten Tranche» hat für den Bund Mindereinnahmen in der Höhe von bis zu 16 Millionen Franken zur Folge.

Vor diesem Hintergrund war es unausweichlich, die Haltung des Bundes zum Rückforderungsverzicht einzuholen. Nachdem das Seco signalisiert hat, mit einem entsprechenden Verzicht im vorgenannten Umfang einverstanden zu sein, unterbreitete ihm das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement einen entsprechenden Vertragszusatz zum ursprünglichen zwischen Bund und Kanton abgeschlossenen Vertrag vom 15. bzw. 20. Juli 2021, in dem dieser Verzicht vereinbart wird. Diesem Vertragszusatz hat das Seco zwischenzeitlich ebenfalls zugestimmt.

2 Verzicht auf Rückforderung der «ersten Tranche»

2.1 Dekret und Verordnungsänderung

Bei der bereits wiederholt erwähnten «ersten Tranche» handelt es sich um Härtefallgelder, die vor der Änderung der kantonalen [Härtefallverordnung Covid-19](#) vom 21. April 2021 ausbezahlt wurden. Bis zum vorgenannten Datum enthielt die kantonale Härtefallverordnung Covid-19 keine Regelung zur bedingten Gewinnbeteiligung für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken, und die Härtefallzahlungen erfolgten mit dem Hinweis, es handle sich um nicht rückzahlbare Gelder, die à-fonds-perdu geleistet würden. Erst mit der Änderung vom 21. April 2021 wurde die Verordnung dahingehend angepasst, dass bei Entgegennahme von (weiteren) Härtefallgeldern allfällige die Fixkosten übersteigende Beträge der bedingten Gewinnbeteiligung unterliegen und somit zurückzuzahlen sind. Ab diesem Zeitpunkt musste dieser Hinweis auch in der jeweiligen Auszahlungsverfügung stehen. Fehlt er in einer konkreten Verfügung, so ist auf eine Rückforderung im Sinn einer bedingten Gewinnbeteiligung bei diesen Beiträgen gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, wie er sich aus Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 9 der Bundesverfassung (BV; SR [101](#)) ergibt, zu verzichten.

Der nachträgliche Verzicht auf die Rückforderung der im Rahmen der «ersten Tranche» ausbezahlten Gelder stellt einen Einnahmeverzicht dar. Einnahmeverzichte gelten finanzrechtlich als Ausgaben (vgl. § 28 Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010, FLV; SRL Nr. [600a](#)). Aufgrund der maximal möglichen Höhe des Einnahmeverzichts für den Kanton (vgl. Kap. 2.3) ist ein entsprechendes Dekret Ihres Rates erforderlich.

Weiter macht der Verzicht auf die Berücksichtigung bestimmter Härtefallzahlungen der «ersten Tranche» der Covid-19-Härtefallgelder bei der bedingten Gewinnbeteiligung eine Änderung der [Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19](#) erforderlich. Konkret soll § 11 um einen Absatz 5 wie folgt ergänzt werden:

«Covid-19-Härtefallgelder, die vor der Änderung dieser Verordnung vom 21. April 2021 («erste Tranche») ausbezahlt wurden, werden bei der bedingten Gewinnbeteiligung nach Absatz 1 nicht berücksichtigt. Covid-19-Härtefallgelder, die ab dem 21. April 2021 ausbezahlt wurden, bleiben ebenfalls unberücksichtigt, wenn im Entscheid über deren Auszahlung der Hinweis auf die bedingte Gewinnbeteiligung fehlt.»

2.2 Berechnungsbeispiele

Nachfolgend soll anhand von Fallbeispielen dargelegt werden, wie sich die bedingte Gewinnbeteiligung aufgrund der Nichtberücksichtigung der «ersten Tranche» neu berechnet. Dabei wird ersichtlich, dass bei der Berechnung weiterhin sämtliche Zahlungen berücksichtigt werden, was bedeutet, dass für allfällige weitere Auszahlungen von Härtefallgeldern bei weiteren «Tranchen» nach wie vor die bedingte Gewinnbeteiligung gilt bzw. entsprechende Rückzahlungen zu erfolgen haben.

<i>Erhaltene Härtefallhilfen</i>				
	<i>Fallbeispiel 1</i>	<i>Fallbeispiel 2</i>	<i>Fallbeispiel 3</i>	<i>Fallbeispiel 4</i>
1. Tranche	CHF 60'000.00	CHF 60'000.00	CHF 60'000.00	CHF 60'000.00
2. Tranche	-	CHF 15'000.00	CHF 20'000.00	CHF 20'000.00
3. Tranche	-	-	CHF 10'000.00	CHF 10'000.00
4. Tranche	-	-	-	CHF 5'000.00
Total Härtefall-gelder	CHF 60'000.00	CHF 75'000.00	CHF 90'000.00	CHF 95'000.00
Abzüglich 1. Tranche	CHF -60'000.00	CHF -60'000.00	CHF -60'000.00	CHF -60'000.00
Berücksichtigung 2.-4. Tranche (A)	CHF 0.00	CHF 15'000.00	CHF 30'000.00	CHF 35'000.00
Gewinn aus Be-rechnung bedingte Gewinnbeteiligung (B)	CHF 25'000.00	CHF 25'000.00	CHF 25'000.00	CHF 85'000.00
<i>Rückforderung neu (tieferer Betrag aus (A) bzw. (B))</i>	<i>CHF 0.00</i>	<i>CHF 15'000.00</i>	<i>CHF 25'000.00</i>	<i>CHF 35'000.00</i>

2.3 Finanzielle Auswirkungen

Wie bereits dargelegt, liegt der Einnahmeverzicht des Kantons Luzern aufgrund der nun nicht mehr erfolgenden Berücksichtigung der «ersten Tranche» bei maximal 7 Millionen Franken. Der Rückforderungsverzicht des Bundes beträgt maximal 16 Millionen Franken.

Diese Summen ergeben sich aus der folgenden Herleitung: Rund 610 Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken wurden vor dem 21. April 2021 total circa 38,5 Millionen Franken als «erste Tranche» ausbezahlt. In rund 200 Fällen mit einem Gesamtbetrag von circa 10 Millionen Franken ist gemäss Berechnungen der Dienststelle Raum und Wirtschaft keine bedingte Gewinnbeteiligung zu leisten. Damit resultiert eine theoretische Rückforderungssumme von circa 28,5 Millionen Franken. Von den verbleibenden rund 410 Unternehmen kann in einigen Fällen inzwischen keine Rückforderung mehr gemacht werden – sei dies wegen Betriebsaufgabe, Konkurs oder sonstiger fehlender Voraussetzungen für eine Rückforderung. Deshalb reduziert sich dieser Betrag gestützt auf die heutigen Berechnungen der Dienststelle Raum und Wirtschaft auf noch maximal 23 Millionen Franken, die aus der bedingten

Gewinnbeteiligung zurückgefordert werden könnten. In Anwendung des Verteilschlüssels zwischen Bund und Kanton bedeutet dies, dass mit der Umsetzung des vorliegenden Dekrets und dem damit verbundenen Verzicht auf die «erste Tranche» letztlich ein Einnahmeverzicht seitens des Bundes von ungefähr 16 Millionen Franken und seitens des Kantons Luzern von rund 7 Millionen Franken, total also wiederum 23 Millionen Franken, resultiert. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Schätzungen basierend auf der aktuellen Ausgangslage und ohne die Berücksichtigung allfälliger Korrekturen aufgrund von Urteilen des Kantonsgerichts in den hängigen Beschwerden.

2.4 Einschätzung der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle (Fiko) des Kantons Luzern hat im Zuge der Erstellung des Berichts zuhanden der WAK darauf hingewiesen, dass sie bereits mit Bericht vom 26. Januar 2022 festgestellt hatte, dass die vom Kanton Luzern gewählte Praxis der pauschalen Bemessung von Härtefallbeiträgen tatsächlich zu Überentschädigungen führte. Sie hielt fest, dass die Beiträge 2020 ohne Ausnahme anhand der pauschalen Fixkostenanteile ermittelt wurden, auch dann, wenn bei Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern der ermittelte Beitrag den in der Jahresrechnung 2020 ausgewiesenen Verlust signifikant überstieg. Dies wurde im erwähnten Bericht anhand von 14 Beitragsempfängerinnen und -empfängern aufgezeigt, bei denen eine Überdeckung des Verlustes von insgesamt 13,9 Millionen Franken resultierte.

Die konsequente Anwendung der pauschalen Bemessung der Ausrichtung von Härtefallgeldern durch den Kanton Luzern führte – so die Finanzkontrolle weiter – ab 2020 zu hohen Überentschädigungen. Diese wurden unter Hinweis auf die nachfolgende bedingte Gewinnbeteiligung mit den Härtefallgeldern für die Jahre 2020 und 2021 bewusst in Kauf genommen. Die Finanzkontrolle schliesst sich daher der Beurteilung unseres Rates an, an der ursprünglich geplanten Praxis der bedingten Gewinnbeteiligung festzuhalten. Die Umsetzung solle mit den Erkenntnissen aus dem [Rechtsgutachten](#) von Professor Seiler und der Klärung der strittigen Fragen mittels Leading Cases ergänzt werden. Zur Methode der Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung ist zu erwähnen, dass die Finanzkontrolle den bei der Dienststelle Raum und Wirtschaft implementierten Prozess zur Berechnung und Rückforderung der bedingten Gewinnbeteiligung als angemessen, korrekt und wirksam beurteilt.

Ein Ex-post-Verzicht auf die Rückforderung von Überentschädigungen (also Gewinne, die bei privaten Unternehmen durch vereinnahmte Überentschädigungen entstanden sind) widerspricht gemäss Finanzkontrolle den Grundsätzen der Haushaltsführung. Der den Mitteln zugesprochene Zweck der Abgeltung von nicht gedeckten Fixkosten ist nicht erfüllt, und es kommt zu einer willkürlichen Umverteilung von Steuergeldern zu privaten Gewinnen. Der Verzicht auf die verordnungskonforme Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung respektive eine Änderung der Verordnung zu diesem Zweck führt zu einem Einnahmeverzicht.

2.5 Haltung unseres Rates

Die Haltung unseres Rates ergibt sich aus der Stellungnahme zur [Motion M 246](#). Im Wesentlichen haben wir darin festgehalten, dass alle Betriebe, die in den Krisenjahren Gewinn geschrieben hatten, nach dem Grundsatz, dass durch Steuergelder keine Gewinne ermöglicht werden sollen, diese Gewinne bis zur maximalen Höhe der erhaltenen Gelder wieder zurückzahlen haben. Dies gilt aus Sicht unseres Rates

umso mehr, als bei der Festlegung der Praxis für die Auszahlung der Covid-19-Härtefallgelder der Modus in breiter Absprache mit den hinzugezogenen Vertretungen der Unternehmen festgelegt wurde. Gestützt auf den neuen politischen Auftrag Ihres Rates wird die Abwicklung der bedingten Gewinnbeteiligung nun den Vorgaben in der vorerwähnten Motion – mitunter mit dem vorliegenden Dekret für den daraus resultierenden Einnahmeverzicht – entsprechend angepasst. Unser Rat ist zuversichtlich, so die bedingte Gewinnbeteiligung für Härtefallgelder geordnet und zeitnah abschliessen zu können.

3 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auftragsgemäss unterbreiten wir Ihnen als Grundlage für einen Einnahmeverzicht bis zu 7 Millionen Franken den Entwurf eines Dekrets über einen teilweisen Verzicht auf Rückforderungen von Covid-19-Härtefallgeldern aus bedingter Gewinnbeteiligung zur Beschlussfassung.

Luzern, 11. Februar 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Dekret
über einen teilweisen Verzicht auf Rückforderungen
von Covid-19-Härtefallgeldern aus bedingter Gewinn-
beteiligung**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 11. Februar 2025,

beschliesst:

1. Dem Verzicht auf Einnahmen in der Höhe von 7,0 Millionen Franken aufgrund eines teilweisen Verzichts auf die Rückforderung von Covid-19-Härtefallgeldern aus bedingter Gewinnbeteiligung wird zugestimmt.
2. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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