

9. Dezember 2020

Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Erläuterungen zur Verordnung

1 Ausgangslage

1.1 Bund

Der Bund beschloss während der ausserordentlichen Lage mittels Verordnungen ein Massnahmenpaket in der Höhe von über 60 Milliarden Franken zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie. Neben Liquiditätshilfen, Kurzarbeitsentschädigungen, Entschädigungen für Erwerbsausfälle für Angestellte und Selbständige wurden auch Unterstützungsbeiträge für den Tourismus, für Kindertagesstätten, den öffentlichen Verkehr und die Flugbranche sowie für den Kultur- und Sportbereich gewährt. Die Liquiditätshilfen erfolgten in Form von Krediten, nicht rückzahlbaren Beiträgen, Bürgschaften und Garantien. Mit dem am 25. September 2020 durch das eidgenössische Parlament beschlossenen Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR [818.102](#)) wurden diese Notverordnungen in ordentliches Recht übergeführt.

Das Covid-19-Gesetz wurde für dringlich erklärt und ist einen Tag nach der Beschlussfassung am 26. September 2020 in Kraft getreten – unabhängig von der noch bis am 14. Januar 2021 laufenden Referendumsfrist. Das Gesetz gilt befristet bis zum 31. Dezember 2021 (einzelne Bestimmungen bis zum 31. Dezember 2022). Das Covid-19-Gesetz enthält in Artikel 12 eine Bestimmung für Härtefallmassnahmen für Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind. Der Bundesrat wurde ermächtigt, die Einzelheiten in einer Verordnung zu regeln. An seiner Sitzung vom 18. November 2020 hat der Bundesrat beschlossen, dem eidgenössischen Parlament für eine dringliche Beratung in der Wintersession 2020 punktuelle Anpassungen am Covid-19-Gesetz vorzuschlagen. Der Vorschlag beinhaltet eine Aufstockung des Härtefallprogramms auf insgesamt eine Milliarde und eine Erhöhung des Bundesanteils auf rund zwei Drittel. Zudem soll Artikel 12 Covid-19-Gesetz punktuell angepasst und eine Norm betreffend Personendaten und Informationen ergänzt werden.

Am 25. November 2020 hat der Bundesrat die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung, SR [951.262](#)) verabschiedet. Diese Verordnung ist per 1. Dezember 2020 in Kraft getreten.

Die Bundesnormen sehen vor, dass sich der Bund an den Härtefallmassnahmen der Kantone bei der ersten Tranche über insgesamt 400 Millionen Franken zur Hälfte beteiligt, wenn sich der jeweilige Kanton zur Hälfte an der Finanzierung beteiligt. Bei der zweiten Tranche über insgesamt 600 Millionen Franken beträgt der Finanzierungsschlüssel 20:80 zulasten Kanton und Bund. Für den Kanton Luzern ist gemäss Covid-19-Härtefallverordnung für die erste Tranche eine maximale Bundesbeteiligung von 8,58 Millionen Franken vorgesehen. Bei der zweiten Tranche beträgt der Anteil des Kantons Luzern wiederum 4,29 Prozent, was einem Bundesbeitrag von 20,6 Millionen Franken entsprechen wird.

Das Verfahren zur Gewährung von Härtefallmassnahmen, für die die Beteiligung des Bundes beansprucht wird, richtet sich nach kantonalem Recht. Entsprechend ist durch den Regierungsrat eine Verordnung zu erlassen, in der die konkrete Ausgestaltung der Luzerner Härtefallmassnahmen geregelt wird.

1.2 Kanton Luzern

Der Kantonsrat hat am 30. November 2020 einen Sonderkredit von 25 Millionen Franken bewilligt, damit im Rahmen der Härtefallregelung des Bundes so schnell wie möglich finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Da die Referendumsfrist von 60 Tagen abgewartet werden muss, können die ersten Härtefallbeiträge voraussichtlich ab Anfang Februar 2021 ausbezahlt werden. Ob zur Inanspruchnahme der zweiten Tranche des Bundes ein neuerlicher Kredit zu verabschieden ist, wird sich im Verlauf des Januars 2021 weisen. Sollte dies der Fall sein, wird dem Kantonsrat für die März-Session wiederum ein Dekret unterbreitet. Es ist vorgesehen, dass die vorliegende Verordnung auch für diesen allfälligen zweiten Kredit zur Anwendung kommt.

2 Rahmenbedingungen der bundesrechtlichen Lösung

Die Härtefallregelung des Bundes ist für Unternehmen gedacht, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind, insbesondere in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, für Veranstalter, Dienstleister der Reisebranche, Gastronomie- und Hotelleriebetriebe sowie touristische Betriebe. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend zu verstehen. Ausgeschlossen ist aber eine Beteiligung des Bundes bei der Unterstützung von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand mit mehr als 10 Prozent beteiligt ist (Art. 1 Abs. 2a [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Bedingung für eine finanzielle Beteiligung des Bundes ist, dass sich der Kanton bei der ersten Tranche zur Hälfte und bei der zweiten Tranche zu 20 Prozent an der Finanzierung beteiligt. Ein Härtefall im Sinn der Covid-19-Gesetzgebung liegt vor, wenn der Jahresumsatz 2020 unter 60 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt. Es ist die gesamte Vermögens- und Kapitalsituation des Unternehmens zu berücksichtigen (Art. 12 Abs. 1 [Covid-19-Gesetz](#)).

Eine Unterstützung durch den Bund setzt weiter voraus, dass die Unternehmen vor Ausbruch der Epidemie profitabel oder überlebensfähig waren und sie nicht bereits andere Finanzhilfen des Bundes, ausgenommen Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigungen sowie gestützt auf die Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung (Covid-19-SBüV) vom 25. März 2020 (SR [951.261](#)) gewährte Kredite, erhalten haben (Art. 12 [Covid-19-Gesetz](#)).

Die Unterstützung kann in Form von rückzahlbaren Darlehen, Bürgschaften, Garantien oder nicht rückzahlbaren Beiträgen gewährt werden (Art. 7 Abs. 1 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Diese Formen können kombiniert werden.

Die zu gewährenden Darlehen, Bürgschaften oder Garantien belaufen sich auf höchstens 25 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und höchstens auf 10 Millionen Franken pro Unternehmen. Die Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet. Die nicht rückzahlbaren Beiträge dürfen sich auf höchstens 10 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 500'000 Franken pro Unternehmen belaufen (Art. 8 Abs. 1 und 2 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Da nicht rückzahlbare Beiträge im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot (Vermeidung staatlicher Willkür) problematischer sind als rückzahlbare Mittel, hat der Bund für solche A-fonds-perdu-Beiträge eine vergleichsweise tiefe absolute Obergrenze pro Unternehmen festgelegt.

Die staatlich finanzierten Härtefallmassnahmen sollen die Existenz von Schweizer Unternehmen und den Erhalt von Arbeitsplätzen sichern und nicht an ausländische Gruppengesellschaften fliessen. Entsprechend dürfen die Unternehmen während der gesamten Laufzeit des Darlehens, der Bürgschaft oder der Garantie beziehungsweise während fünf Jahren nach Erhalt eines nicht rückzahlbaren Beitrags weder Dividenden noch Tantiemen ausschütten und die gewährten Mittel nicht an eine ausländische Gruppengesellschaft übertragen (Art. 6 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)).

Die finanzielle Beteiligung des Bundes ist als Unterstützung der kantonalen Lösungen zu verstehen. Diese können darüber hinaus weitere Unterstützungsmassnahmen oder auch höhere Beiträge gewähren, sie können aber auch weitere einschränkende Kriterien festlegen. Die finanzielle Beteiligung des Bundes ist allerdings an die obenstehenden Rahmenbedingungen im Sinn von Mindestvoraussetzungen gebunden. Für die Zusage der finanziellen Mittel des Bundes müssen die kantonalen Umsetzungsregelungen vorgängig durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) auf die Einhaltung der Vorgaben des Bundes geprüft werden (vgl. Art. 16 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)).

3 Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen

3.1 Grundsatz

Von Bundesrechts wegen sind die Kantone grundsätzlich frei im Entscheid, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten. Sie können zusätzlich weitere Kriterien, wie beispielsweise die Eingrenzung von anspruchsberechtigten Branchen, die konkrete Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen oder die Dauer der Massnahmen in kantonalen Regelungen festlegen. Der Kanton Luzern soll von der finanziellen Beteiligung des Bundes profitieren können, weshalb der Regierungsrat im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben eine Härtefallverordnung verabschiedet. Von einer Eingrenzung der anspruchsberechtigten Branchen und von zusätzlich einschränkenden Bedingungen beim Zugang zur Unterstützung, insbesondere von einer Vorgabe hinsichtlich der Mindestanzahl von Angestellten beziehungsweise Mindestpensen, sieht der Regierungsrat ab. Lediglich bei der Höchstgrenze der totalen finanziellen Unterstützung pro Unternehmen, weicht der Kanton Luzern von den Höchstgrenzen des Bundes ab. Den Kantonen ist die Verantwortung für die nachfolgend aufgeführten Themen übertragen worden. Details, darunter insbesondere die spezifischen Vergabekriterien, sind in Kapitel 4 aufgeführt.

3.2 Ausrichtung der Massnahmen

Der Kanton muss sicherstellen, dass die richtigen Unternehmen unterstützt werden. Anders als bei den Covid-Krediten des Bundes, machen es der Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel und die Vorgaben des Bundes unabdingbar, dass nicht alle, sondern nur ausgewählte Unternehmen unterstützt werden. Es ist nicht Aufgabe des Kantons, grossflächig kurzfristige, covidbedingte Ausfälle von Umsatz oder Gewinn zu ersetzen. Vielmehr ist durch das Instrument der Härtefallmassnahmen eine gewisse Strukturpolitik gefragt. Obwohl nun zum Teil unausweichlich, bleibt diese Aufgabe ein substanzieller Eingriff in die bestehende Wirtschaftsordnung und ist entsprechend anfällig, von Partikularinteressen beeinflusst zu werden. Entsprechend müssen die Härtefallmassnahmen branchenneutral, frei von Klientelpolitik, und, wo immer möglich, auf quantitativen Grundlagen beruhen.

3.3 Auswahl der Unternehmen

Im Einklang mit der bisherigen Strategie des Kantons Luzern, sollen kantonale Massnahmen im Bereich Wirtschaft Arbeitsplätze im Kanton Luzern sichern. Das heisst, es sind nur Unternehmen zu unterstützen, bei denen die gesprochenen Beiträge zur nachhaltigen finanziellen Gesundheit beitragen können. Nicht im Fokus der Härtefallmassnahmen stehen Unternehmen, die schon zuvor entweder verschuldet waren, oder in grundsätzlichen, umfassenden strukturellen Schwierigkeiten steckten. Ohne staatliche Unterstützung käme es zu einem «survival of the fattest», indem jene Unternehmen mit dem grössten Kapitalpolster überleben würden und nicht zum angestrebten «survival of the fittest», wo die Besten die Krise überdauern. Das wäre insbesondere suboptimal, weil Löhne als wichtiger Teil der lokalen Wertschöpfung ausgeklammert würden und nur auf die Gewinne und das Kapital abgestellt würde. Zudem können auch kleine Firmen mit knappen Margen relevant sein für bestimmte Wertschöpfungsketten. Und schliesslich können auch kleine, mit knappen Margen agierende Unternehmen die Dynamik im Wettbewerb sichern und so dazu beitragen, dass nicht einfach wenige grosse Firmen den Markt unter sich aufteilen. Zur Beurteilung der vom Bund vorgegeben finanziellen Nachhaltigkeit soll deshalb auf grundlegende Beurteilungen wie Selbstdeklarationen zu laufenden Konkurs- und Liquidationsverfahren sowie auf die Verschuldungskapazität abgestellt werden. Damit wird sichergestellt, dass grundsätzlich von einer Rückzahlung der vergebenen Kredite ausgegangen werden kann. Von spezifischen Vorgaben, wie etwa zu einer minimalen Marge, ist dagegen abzusehen.

3.4 Wahl der Unterstützungsinstrumente

Währenddessen es sinnvoll sein kann, den Strukturwandel nicht noch zu verschärfen, sollen ihn die Härtefallmassnahmen in der mittleren und langen Frist nicht verhindern. Der zukünftige Wohlstand hängt vor allem davon ab, dass die Unternehmen mit der höchsten Wertschöpfung bestehen. Wenn die eigentliche Epidemie-Zeit vorüber ist, dürfen die staatlichen Massnahmen diesen Wandel nicht behindern. Der Fokus soll deshalb auf Kredite und auf diese absichernden Garantien gelegt werden. Sie stellen sicher, dass die Unternehmen zwar jetzt entlastet werden, sich aber in Zukunft auf Basis der üblichen Mechanismen von externer Finanzierung wieder neu aufstellen müssen. Für die unmittelbare Hilfe soll ein kleiner Teil der Unterstützung als A-fonds-perdu Beitrag ausbezahlt werden. Die Dauer der Unterstützung ist dabei möglichst zu begrenzen, damit keine Hilfe auf Vorrat bezogen wird.

3.5 Zielgerichtete Verwendung der Mittel

Bund und Kantone bieten diverse Unterstützungsgefässe an, von denen Unternehmen profitieren können. Dadurch entsteht die Gefahr einer Überkompensation, weil die Schäden entweder deutlich geringer als erwartet ausgefallen sind, oder weil der gleiche Schaden aus verschiedenen Gefässen abgegolten wird. Die nun zusätzlich einzuführenden Härtefallmassnahmen verstärken diese Gefahr der Überkompensation. Zur Sicherung der politischen Akzeptanz und der Wirksamkeit müssen sich die Beteiligten im Zweifel für Genauigkeit und gegen Geschwindigkeit bei der Gesuchsbeurteilung entscheiden. Bei einer hohen Anzahl an Gesuchen soll nicht mit einer substanziellen Vereinfachung des Prüfvorgangs, sondern mit zusätzlichen Mitteln für die Prüfung reagiert werden.

4 Die Verordnungsbestimmungen im Einzelnen

Die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 9. Dezember 2020 übernimmt die bundesrechtlichen Vorgaben. Zu deren Verständnis müssen entsprechend das [Covid-19-Gesetz](#) und die [Covid-19-Härtefallverordnung](#) des Bundes und die diesbezüglichen [Erläuterungen](#) herangezogen werden.

4.1 Allgemeines

§ 1 Zweck

Dieser einleitende Absatz bringt zum Ausdruck, dass der Kanton Luzern die Vorgaben des Bundes übernimmt und insbesondere keine Einschränkung der anspruchsberechtigten Branchen vornimmt.

§ 2 Grundsatz

Das kantonale Recht nimmt keine eigene Definition der Härtefälle vor. Welche Unternehmen als Härtefälle gelten, ergibt sich aus dem Covid-19-Gesetz und aus der Covid-19-Härtefallverordnung. Die bundesrechtlichen Mindestanforderungen wie beispielsweise die Mindestumsatzgrenze oder der minimale Umsatzrückgang und die Ausschlusskriterien wie beispielsweise die Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital eines Unternehmens von mehr als 10 Prozent kommen zur Anwendung. Währendem der Zugang zu den Härtefallmassnahmen nicht verschärft werden soll, wird der Kanton Luzern bei den tatsächlichen Ansprüchen aber wo nötig restriktiv sein. Dies gilt in Bezug auf die Auswahl der zu unterstützenden Unternehmen und auch für den Fall, dass die mit der ersten Tranche bereit gestellten Gelder nicht für alle in Frage kommenden Unternehmen ausreichen.

§ 3 Form und Umfang der Unterstützungen

Absatz 1

Im Zeitpunkt des Erlasses der vorliegenden Verordnung durch den Regierungsrat hat der Kantonsrat einen Sonderkredit von 25 Millionen Franken für Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen bewilligt (vgl. [B 55](#) vom 17. November 2020). Wie in Kapitel 1.1 ausgeführt, beabsichtigt der Bund eine Aufstockung der Gelder um insgesamt 600 Millionen Franken. Sollte dies beschlossen werden und ist im Kanton Luzern absehbar, dass der Sonderkredit von 25 Millionen Franken nicht ausreicht, wird der Regierungsrat dem Kantonsrat für die März-Session 2021 einen erneuten Kredit beantragen. Im Rahmen dieser Kredite kann der Kanton Luzern Unternehmen mit Härtefallmassnahmen unterstützen.

Der Bund sieht die Möglichkeit vor, rückzahlbare Darlehen, Bürgschaften, Garantien und nicht rückzahlbare Beiträge (A-fonds-perdu-Beiträge) zu gewähren. Kredite stellen sicher, dass die Unternehmen schnell entlastet werden, sich aber in Zukunft auf Basis der üblichen Mechanismen bei externer Finanzierung wieder neu aufstellen müssen. Entsprechend soll der weitaus grösste Betrag der zur Verfügung stehenden Kredite für Garantien verwendet werden, welche die von der Bank zu gewährenden Kredite absichern werden. Da A-fonds-perdu-Beiträge wettbewerbsverzerrender wirken, soll deren Anteil verhältnismässig klein ausfallen. Der Regierungsrat sieht innerhalb des am 30. November 2020 bewilligten Sonderkredits von 25 Millionen Franken einen Anteil von 3 Millionen Franken dafür vor.

Absatz 2

Das Bundesrecht sieht in Artikel 8 [Covid-19-Härtefallverordnung](#) diverse Höchstgrenzen vor. Demnach belaufen sich die zu gewährenden Garantien auf höchstens 25 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019. Die A-fonds-perdu-Beiträge dürfen maximal 10 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und höchstens 500'000 Franken pro Unternehmen betragen. Die maximale Höhe von 10 Millionen Franken pro Unternehmen (vgl. Art. 8 Abs. 1 und 3 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)) ist für den Kanton Luzern angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel hingegen nicht realistisch. Der maximale Betrag, mit dem Unternehmen in Form von Kreditsicherungsgarantien und nicht rückzahlbaren Beiträgen gesamthaft unterstützt werden sollen, wird auf 2 Millionen Franken festgelegt. Diese Höchstgrenze gilt nach heutigem Kenntnisstand auch für den Fall, dass ein zweiter Kredit (zweite Tranche) bewilligt wird. Dies stellt zwar eine Abweichung vom Bundesrecht dar, jedoch werden die Anspruchskriterien nicht enger gefasst. Der Zugang zur Härtefallunterstützung bleibt gewährleistet. Die Abweichung wirkt sich aber auf die maximale Höhe der Unterstützung aus.

Absatz 3

Zwar soll der Strukturwandel nicht verschärft werden, doch sollen ihn die Härtefallmassnahmen in der mittleren und langen Frist nicht verhindern. Entsprechend sollen die Härtefallmassnahmen nur während der eigentlichen Epidemie-Zeit wirken und unterstützen. Härtefallmassnahmen, die mit dem vom Kantonsrat am 30. November 2020 bewilligten Sonderkredit von 25 Millionen Franken finanziert werden, werden auf den vom externen Wirtschaftsprüfungsunternehmen im Einzelfall festgestellten Unterstützungsbedarf von maximal vier Monaten ausgerichtet. Damit wird zudem die Zeit überbrückt und unterstützt, bis eine allfällige zweite Tranche im Mai oder Juni 2021 zur Verfügung steht. Härtefallmassnahmen, die mit dem Sonderkredit vom 30. November 2020 finanziert werden, werden pro Unternehmen im Verhältnis 1:9 aufgeteilt. Das heisst, ein Teil wird als A-fonds-perdu-Beitrag ausbezahlt und neun Teile als Kreditsicherungsgarantie. Ob dieses Verhältnis für die allfällige zweite Tranche aufrecht zu erhalten ist, wird sich weisen.

4.2 Anforderungen an die Unternehmen

§ 4 Vermögens- und Kapitalsituation

Absatz 1

Das Bundesrecht verlangt, dass die gesuchstellenden Unternehmen vorgängig zur Gesuchstellung Massnahmen ergriffen haben, die zum Schutz ihrer Liquidität und ihrer Kapitalbasis nötig sind (vgl. Art. 4 Abs. 1b [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Weiter sind von Bundesrechts wegen Unternehmen von der Härtefallhilfe ausgeschlossen, die während der Laufzeit der Garantie oder während fünf Jahren nach Erhalt eines A-fonds-perdu-Beitrages Dividenden oder Tantiemen ausschütten, Kapitalanlagen rückerstatten und Darlehen an ihre Eigentümerinnen und Eigentümer vergibt. Entsprechend verlangt der Kanton Luzern, dass vor der Gewährung einer Härtefallunterstützung die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen zum Schutz der Liquidität und der Kapitalbasis ergriffen wurden. Darunter sind neben Effizienzsteigerungen, Einsparungen und Anpassungen des Geschäftsmodells der Verzicht auf Dividenden und Tantiemen, der Verzicht auf die Rückzahlung von Aktionärsdarlehen seit dem 15. März 2020 und somit seit dem Ausbruch von Covid-19 in der Schweiz zu verstehen, soweit solche Massnahmen nicht durch Kapitalerhöhungen in mindestens gleichem Umfang kompensiert wurden.

Weiter müssen die gesuchstellenden Unternehmen belegen, ob und welche Eigenleistungen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer sowie von Investorinnen und Investoren vorgenommen wurden. Für private Eigentümerinnen und Investoren kann es durchaus Sinn ergeben, durch im Krisenfall übliche Massnahmen wie Kapitalerhöhungen oder sonstige Refinanzierungsmassnahmen den realen Kern der Unternehmung (z.B. Knowhow und Kundenbeziehungen) zu retten. Gleiches gilt für bestehende Kreditgeberinnen und -geber, die gut daran tun, im Rahmen der üblichen Vorgaben des Schuldbetriebs- und Konkursrechts zu prüfen, ob der Verzicht auf einen Teil ihrer Forderungen auf mittlere und lange Frist ihre Verluste minimiert.

Absatz 2

Bevor die öffentliche Hand ein Unternehmen finanziell unterstützt, müssen die Möglichkeiten innerhalb von privaten Strukturen ausgeschöpft sein. Das heisst, für die Beurteilung der Vermögens- und Kapitalsituation sind die unter einheitlicher Leitung stehenden Unternehmen gesamthaft zu berücksichtigen. Beispiele hierfür sind Konzern- oder Holdingstrukturen. Es ist aber explizit beabsichtigt, auch weitere Formen von horizontal oder vertikal aufgebauten Strukturen abzudecken. Zur Umschreibung solcher Strukturen wird auf die Definition in Artikel 61 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) zurückgegriffen. Die Regelung beabsichtigt, dass innerhalb von Firmenstrukturen eine gewisse Solidarität herrscht. Es soll sichergestellt werden, dass keine Anreize entstehen, durch strategische Buchhaltung Risiken mit der öffentlichen Hand zu teilen und Erträge zu verschieben.

§ 5 Umsatzrückgang

Das Bundesrecht überlässt es den Kantonen, ob bei der Berechnung des massgeblichen Jahresumsatzes 2020 die Kurzarbeitsentschädigungen oder der Covid-Erwerbssersatz dazugerechnet werden sollen. Da diese Entschädigungen wie auch allfällige Mietzinsreduktionen oder -erlasse, Erträge aus der Luzerner Härtefallhilfe in Zusammenarbeit mit der Albert Koechlin Stiftung, Covid-19-Versicherungsleistungen und Erträge aus weiteren Entschädigungen einen Teil der entgangenen Gewinne kompensieren, und einer doppelten Abgeltung von finanziellen Schäden entgegenwirkt werden soll, ist es sachgerecht, diese bei der Berechnung des Umsatzes zu berücksichtigen.

4.3 Verfahren

§ 6 Einzureichende Unterlagen

Absatz 1

Die Härtefallgesuche werden online mittels Gesuchsformular über die Website www.lu.ch eingereicht. Eine postalische Einreichung ist nicht möglich. Dies würde den Gesuchsprozess unnötig verlängern. Im Formular sind neben den in Absatz 2 erwähnten Angaben Fragen zur Identifikation des Unternehmens zu beantworten, Kontaktdaten anzugeben und selbstdeklarierende Angaben zu machen. Das gesuchstellende Unternehmen muss weiter bestätigen, dass sämtliche Angaben vollständig und wahr sind.

Absatz 2

Mit dem Gesuch weist das Unternehmen seine Umsatzzahlen der Jahre 2018 bis 2020, seinen selbstdeklarierten Finanzbedarf und seine Unternehmenspositionierung nach. Die Einzelheiten sind auf dem Gesuchsformular auf der Website www.lu.ch ersichtlich.

Absatz 3

Damit das Gesuch ganzheitlich und im Detail geprüft werden kann, müssen die Unternehmen eine Kopie der Identitätskarte oder des Passes, den letzten Kontoabschluss der Auszahlungskonti, einen aktuellen Betreibungsregisterauszug, einen aktuellen Handelsregisterauszug, die neuste Steuererklärung, die geprüften Jahresabschlüsse 2018 und 2019 und einen Finanzplan einreichen. Wenn die Jahresabschlüsse noch nicht geprüft wurden, sind die provisorischen Abschlüsse beizulegen. Bei Gesuchen, die keine testierten Abschlüsse vorweisen können, ist zwingend die Einreichung der MWST-Abrechnungen gefordert. Damit soll einer allfälligen strategischen Ausgestaltung der Umsatzhöhe vorgebeugt werden.

Absatz 4

Grundsätzlich ist es möglich, dass die Unternehmen bis zum Erreichen ihrer individuellen Höchstgrenze (vgl. § 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)), mehrere Gesuche einreichen. Damit jedoch nicht auf Vorrat Härtefallmassnahmen gesprochen werden und die Mittel des am 30. November 2020 bewilligten Sonderkredits von 25 Millionen Franken auf möglichst viele Firmen verteilt werden können, kommen weitere Gesuche eines Unternehmens frühestens dann in Frage, wenn ein zweiter Kredit (zweite Tranche) bewilligt worden ist.

Absatz 5

Die Härtefallmassnahmen werden bis spätestens am 31. Dezember 2021 zugesichert oder ausbezahlt. Damit genügend Zeit für die Gesuchsprüfung vorhanden ist, müssen die Gesuche spätestens am 1. Dezember 2021 eingereicht werden.

§ 7 Formelle Prüfung

Absatz 1

Die formelle Prüfung der Gesuche erfolgt durch die Luzerner Kantonalbank (LUKB).

Absatz 2

Die LUKB prüft die Gesuche daraufhin, ob alle Angaben vollständig ausgefüllt und alle verlangten Unterlagen eingereicht wurden. Sie prüft insbesondere, ob bereits aufgrund der Selbstdeklaration Ausschlusskriterien vorliegen. Ist ein Gesuch unvollständig eingereicht worden, wird das Gesuch vernichtet. Es ist vollständig neu einzureichen. Dies ist notwendig, damit der Prozess möglichst schnittstellenfrei und effizient abgewickelt werden kann.

Absatz 3

Die Ausschlusskriterien ergeben sich aus dem Bundesrecht. Unternehmen, an deren Kapital Bund, Kantone oder Gemeinden mit mehr als 12'000 Einwohnerinnen und Einwohner insgesamt zu mehr als 10 Prozent beteiligt sind, erhalten keine Härtefallunterstützung (vgl. Art. 1 Abs. 2a [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Gleiches gilt für sogenannte Domizilgesellschaften, die im Kanton Luzern weder eine Geschäftstätigkeit ausüben noch eigenes Personal beschäftigen (vgl. Art. 1 Abs. 2b [Covid-19-Härtefallverordnung](#)).

Eine Voraussetzung für die Gewährung von Härtefallunterstützung ist, dass das Unternehmen profitabel oder überlebensfähig ist. Dies ist nicht der Fall, wenn sich ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet (vgl. Art. 4 Abs. 2b [Covid-19-Härtefallverordnung](#)) oder sich am 15. März 2020 in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat (vgl. Art. 4 Abs. 2c [Covid-19-Härtefallverordnung](#)).

Weiter kommen Härtefallmassnahmen für diejenigen Unternehmen nicht in Frage, die einen Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes haben (vgl. Art. 4 Abs. 1c [Covid-19-Härtefallverordnung](#)) oder welche die Mindestumsatzgrenze von Artikel 3 Absatz 1b [Covid-19-Härtefallverordnung](#) nicht erreichen.

Schliesslich wird ein Unternehmen bereits im Rahmen der formellen Prüfung von den Härtefallmassnahmen ausgeschlossen, wenn es bei der Selbstdeklaration einen Umsatzrückgang von weniger als 40 Prozent geltend macht.

Absatz 4

Die Unternehmen müssen im Gesuch bei jedem Ausschlusskriterium bestätigen, dass dieses auf sie nicht zutrifft. Fehlt diese Bestätigung bei mindestens einem Ausschlusskriterium, wird das Gesuch nicht an das externe Wirtschaftsprüfungsunternehmen zur weiteren Prüfung weitergeleitet. Die LUKB informiert das Finanzdepartement über das Vorliegen des Ausschlussgrundes. Das ausgeschlossene Unternehmen wird durch das Finanzdepartement schriftlich oder per E-Mail über den Ausschluss informiert. Die Gesuchsunterlagen werden vernichtet.

§ 8 Fachliche und detaillierte Prüfung

Absatz 1

Mit der fachlichen und der detaillierten Prüfung wird die BDO AG, Zürich, beauftragt. Diese Firma beurteilt auch Härtefallgesuche in anderen Kantonen. Die LUKB übermittelt der BDO AG die vollständig und korrekt ausgefüllten Gesuche, die nicht bereits ausgeschlossen worden sind. Die Prüfungen erfolgen im Einzelfall.

Absatz 2

Die BDO AG prüft, ob die Vorgaben des Bundes eingehalten sind und ob und welche Selbsthilfemassnahmen (vgl. § 4 Abs. 1) die Unternehmen getätigt haben. Weiter analysiert und beurteilt die BDO AG die Kostenstruktur sowie die Verschuldungskapazität und ermittelt den Unterstützungsbedarf des Unternehmens. Sie kann weitere, zur Beurteilung des Gesuches notwendige Aspekte prüfen, was sich aus der nicht abschliessenden Aufzählung ergibt. In Betracht gezogen werden dabei insbesondere auch ungedeckte Fixkosten. Damit soll verhindert werden, dass Betriebe, bei denen bereits durch Kurzarbeitsgelder und Erwerb ersatzzahlung abgedeckte Lohnkosten einen Grossteil der Kosten ausmachen, fälschlicherweise als Härtefälle eingestuft werden. Zudem soll verhindert werden, dass es durch verschiedene Unterstützungsgefässe zu einer Überkompensation kommen kann, oder Unternehmen keinen eigenen Beitrag zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie leisten müssen.

Absatz 3

Anlässlich der detaillierten Prüfung schätzt die BDO AG gestützt auf die vorhandenen Unterlagen und Daten den Liquiditätsbedarf, den Verschuldungsfaktor, die Kredithöhe und das Ausfallrisiko ab. Weil der Kanton als Garant daran interessiert ist, dass die abgesicherten Kredite zurückbezahlt werden können, müssen für die Kreditvergabe übliche Instrumente wie die freie Verschuldungskapazität berücksichtigt

werden. Der Liquiditätsbedarf wird wie zu § 3 Absatz 3 erwähnt, vorerst auf einen Zeitraum von vier Monaten berechnet.

Absatz 4

Die BDO AG formuliert zuhanden der Expertengruppe einen Antrag und übermittelt diesen zusammen mit dem Gesuch an die Expertengruppe. Der Antrag der BDO AG hat für die Expertengruppe nur empfehlenden Charakter.

§ 9 Entscheid

Absatz 1

Der Regierungsrat setzt für den Entscheid über die Härtefallgesuche eine Expertengruppe ein. Diese entscheidet mit Mehrheitsentscheid endgültig über die Gewährung von Härtefallunterstützungen.

Absatz 2

Die Expertengruppe soll mit externen Personen besetzt werden, die unabhängig von Interessenbindungen sind und verschiedene berufliche Hintergründe mitbringen. Die internen Vertreterinnen und Vertreter stellen sicher, dass das in der Verwaltung vorhandene Wissen optimal genutzt wird. Für die Wahl der Mitglieder der Expertengruppe wird dem Regierungsrat für die Sitzung vom 15. Dezember 2020 die Wahlurkunde unterbreitet.

Absatz 3

Die Expertengruppe entscheidet aufgrund der Vorabklärungen und des Antrages der BDO AG. Sie ist aber nicht an diesen Antrag gebunden und entscheidet innerhalb der vorliegenden Verordnung und der [Covid-19-Härtefallverordnung](#) nach freiem Ermessen.

Absatz 4

Die Unterstützungen im Rahmen der Härtefallmassnahmen stellen rechtlich Finanzhilfen im Sinn des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996 (SRL Nr. [601](#)) dar (vgl. § 9 Abs. 1a Gesetz über die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik vom 19. November 2001; SRL Nr. [900](#)). Auf Finanzhilfen sind in der Regel keine Rechtsansprüche zuzuerkennen (§ 6 Abs. 1d [Staatsbeitragsgesetz](#)). Entsprechend besteht auf eine Unterstützung im Rahmen der Härtefallmassnahmen kein Rechtsanspruch.

Absatz 5

Die Entscheide der Expertengruppe über die Gewährung oder Nichtgewährung einer Härtefallunterstützung werden durch das Finanzdepartement schriftlich oder per E-Mail eröffnet.

Absatz 6

Die Referendumsfrist für den am 30. November 2020 bewilligten Sonderkredit von 25 Millionen Franken läuft am 3. Februar 2021 ab. Davor können Härtefallmassnahmen weder definitiv zugesichert noch ausbezahlt werden können. Der Bund beteiligt sich an Unterstützungsleistungen, die bis spätestens am 31. Dezember 2021 zugesichert oder ausbezahlt werden (vgl. Art. 10 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). Entsprechend sind die kantonalen Härtefallmassnahmen auch auf diesen Zeitraum zu befristen.

§ 10 Kredit

Absatz 1

Die durch den Kanton durch Garantien abgesicherten Kredite werden ausschliesslich durch die LUKB gewährt. Ein Einbezug von anderen Banken hätte eine so rasche Implementierung der kantonalen Härtefallmassnahmen verhindert. Die Kredite müssen spätestens innert zehn Jahren vollständig zurückbezahlt werden.

Absatz 2

Der Zinssatz beträgt zurzeit 0,0 Prozent pro Jahr.

Absatz 3

Der Zinssatz kann durch das Finanzdepartement bei Bedarf jährlich angepasst werden. Es orientiert sich dabei an den Zinssätzen, die für die Covid-19-Kredite des Bundes gelten. Es hört vor der Anpassung die LUKB an. Zurzeit und vorderhand drängt sich keine Zinsanpassung an. Diese kann erstmals per 2023 erfolgen. Das Zinsanpassungsrecht wird in die Kreditverträge zwischen den Unternehmen und der LUKB aufgenommen.

§ 11 Kreditsicherungsvertrag

Absatz 1

Über jeden abzusichernden Kredit schliesst der Kanton mit der LUKB einen Garantievertrag im Sinn von Artikel 111 Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911 (SR [220](#)) ab. Das Finanzdepartement ist ermächtigt, diese Verträge für den Kanton zu unterzeichnen. Sie werden der Dienststelle Raum und Wirtschaft zur Kenntnis gebracht.

Absatz 2

Die Höhe des von der Bank gewährten Kredits und die Höhe der absichernden Garantie sind identisch.

§ 12 Entbindung von Geheimhaltungsvorschriften

Voraussetzung für eine wirksame Missbrauchsbekämpfung ist, dass der Kanton bereits im Rahmen der Gesuchsprüfung, spätestens aber mittels Stichprobenkontrollen die Möglichkeit hat, die Angaben der gesuchstellenden Unternehmen zu prüfen. Dazu ist der Zugang zu Daten aus verschiedenen Datenquellen nötig. Dieser soll sichergestellt werden, indem die Unternehmen die genannten Stellen von ihren Geheimhaltungspflichten entbinden. Dies erfolgt mittels Eingabe im Gesuchsformular. Weiter ist es nötig, dass die in den Gesuchsprozess involvierten Stellen Daten untereinander austauschen können. Auch diese Ermächtigung wird im Gesuchsformular erteilt.

4.4 Sicherung der Unterstützungsleistungen

§ 13 Missbrauchsbekämpfung

Absatz 1

Unter das Verwendungsverbot fällt die Auszahlung von Dividenden oder Tantiemen oder die Rückerstattung von Kapitaleinlagen und die Vergabe von Darlehen an die Eigentümerinnen und Eigentümer eines Unternehmens. Weiter dürfen die Unterstützungsleistungen nicht an ausländische Gruppengesellschaften übertragen werden. Wird gegen diese Vorschriften verstossen, kann der von der LUKB gewährte Kredit gekündigt und der ausbezahlte A-fonds-perdu-Beitrag zurückgefordert werden.

Absatz 2

Zur Überprüfung der von den Unternehmen gemachten Angaben werden die BDO AG, die LUKB und die zuständigen kantonalen Stellen, insbesondere die Dienststelle Raum und Wirtschaft und das Finanzdepartement ermächtigt, bei den unterstützten Unternehmen Stichprobenkontrollen durchzuführen. Dieses Recht wird in die entsprechenden Verträge aufgenommen.

§ 14 Bewirtschaftung der abgesicherten Kredite

Absatz 1

Die Bewirtschaftung der durch den Kanton abgesicherten Kredite erfolgt durch die LUKB. Sie fordert vom kreditnehmenden Unternehmen periodisch Unterlagen wie den Jahresabschluss, inkl. Bilanz und Erfolgsrechnung ein und leitet diese an die Dienststelle Raum und Wirtschaft weiter. Die Details werden in einer Rahmenvereinbarung zwischen der LUKB und dem Kanton Luzern geregelt.

Absatz 2

Die LUKB informiert die Dienststelle Raum und Wirtschaft halbjährlich über die ausstehenden Kredite (Zins- und Amortisationsstände, allfällige Ausstände).

Absatz 3

Kommt es zu einer Inanspruchnahme einer Garantie durch die LUKB, wird das übliche kantonale Inkassoverfahren gegen das unterstützte Unternehmen eingeleitet.

4.5 Schlussbestimmungen

§ 15 Rechtsmittel

Auf die Unterstützung im Rahmen der Härtefallmassnahmen besteht kein Rechtsanspruch. Entsprechend können die Entscheide der Expertengruppe nicht angefochten werden.

§ 16 Strafbestimmung

Da es sich bei der Unterstützung im Rahmen der Härtefallmassnahmen um Finanzhilfen im Sinn des Staatsbeitragsgesetzes handelt, wird die dort in § 36 [Staatsbeitragsgesetz](#) genannte Strafbestimmung aus Gründen der Transparenz wiederholt.

§ 17 Entschädigung der Expertengruppe

Die Expertengruppe hat die Funktion einer Kommission im Sinn von § 5 der Personalverordnung (PVO) vom 24. September 2002 (SRL Nr. [52](#)). Deren Entschädigung richtet sich entsprechend nach Anhang 3 der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal (BVO) vom 24. September 2002 (SRL Nr. [73a](#)). Es ist die generelle Regelung in Ziffer 1 anwendbar. Diese Ansätze wurden aufgrund der seit dem Jahr 2011 gewährten generellen Lohnanpassungen erhöht (vgl. Ziffer 3 Anhang 3 BVO). Der Vorsitzende der Expertengruppe wird mit dem aktuell geltenden Ansatz von 63.80 Franken pro Stunde und die Kommissionsmitglieder mit Entscheidungskompetenz mit dem aktuell geltenden Ansatz von 53.70 Franken pro Stunde entschädigt. Beträgt das Arbeitspensum im Kalenderjahr mehr als 180 Stunden, entsteht ein Anspruch auf Ferienentschädigung (vgl. § 5 Abs. 1 [PVO](#)).

Bei den kantonsinternen Vertreterinnen und Vertretern in der Expertengruppe, gehört die Kommissionstätigkeit zum Aufgabenbereich, weshalb die Teilnahme als Arbeitszeit gilt und kein Anspruch auf Entschädigung besteht (§ 5 Abs. 4 [PVO](#)).

§ 18 Vollzug

Der Vollzug der vorliegenden Verordnung obliegt dem Finanzdepartement, da dieses die Härtefallmassnahmen administriert und der Dienststelle Raum und Wirtschaft, welche die Härtefallmassnahmen mit ihrem Globalbudget finanziert.

§ 19 Inkrafttreten und Befristung

Damit die Gesuche so schnell wie möglich in Empfang genommen werden können, wird die Verordnung rückwirkend auf den 1. Dezember 2020 in Kraft gesetzt. Eine definitive Zusicherung oder Auszahlung von Härtefallmassnahmen ist jedoch erst nach Ablauf der Referendumsfrist gegen den Sonderkredit am 3. Februar 2021 möglich. Weil die Unterstützung des Bundes auf Ende Jahr 2021 befristet ist, ist auch die vorliegende Verordnung auf diesen Termin zu befristen.