

23. November 2021

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

*Erläuterungen zur Änderung vom
23. November 2021*

1 Bundesratsreserve

1.1 Ausgangslage

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.

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.

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.

Vorgabe	Status²	
	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 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 (vgl. Art. 15 Abs. 1 [Covid-19-Härtefallverordnung](#)). 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.

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.

Der Kantonsrat hat mit Dekret vom 26. Oktober 2021 der Umsetzung der Bundesratsreserve zugestimmt und einen Sonderkredit von 13,17 Millionen Franken bewilligt ([Botschaft B 81](#) vom 31. August 2021).

1.3 Verwendung der Bundesratsreserve

Die Umsetzung und der Einsatz der Gelder richten sich 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.

Die konkrete Umsetzung ergibt sich aus den im Kapitel 3 dargelegten Änderungen der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung Covid-19) vom 9. Dezember 2020 (SRL Nr. [900b](#)).

2 Verlängerung einzelner Bestimmungen

Da sich bei der definitiven Berechnung, Auszahlung oder Zusicherung der Härtefallhilfen beispielsweise wegen hängiger Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen Verzögerungen ergeben können, ist die Abrechnung im Verhältnis zwischen den Kantonen und dem Bund nicht in allen Fällen vor dem 31. Dezember 2021 möglich. Deshalb beantragt der Bundesrat mit Botschaft vom 27. Oktober 2021 dem Bundesparlament eine Ergänzung des Covid-19-Gesetzes, die ihn ermächtigt, die Abrechnung, die Bewirtschaftung und den Vollzug der kantonalen Ansprüche auf Bundesbeteiligung an den Härtefallmassnahmen über das Jahresende 2021 hinaus zu regeln ([Bundesblatt 2021](#), S. 2515). Der Bundesrat schlägt entsprechend die Verlängerung gewisser Bestimmungen in der [Covid-19-Härtefallverordnung](#) vor. Auch in der [Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19](#) drängt sich die Verlängerung gewisser Paragraphen auf.

3 Änderungen

Ingress

Die Zusatzbeiträge des Bundes, die sogenannte Bundesratsreserve hat ihre Grundlage in Artikel 12 Absatz 2 des [Covid-19-Gesetzes](#). Diese ist unabhängig von den übrigen Härtefallbeiträgen. Da die vorliegend zu ändernde Verordnung bis anhin keine Regelungen zur Bundesratsreserve enthielt, ist der Ingress entsprechend zu ergänzen.

Titel 1a Zusatzbeiträge des Bundes

§ 3c In Frage kommende Unternehmen

Absatz 1a

Die Zusatzbeiträge im Rahmen der Bundesratsreserve werden als nicht rückzahlbare Beiträge ausgerichtet. Sie können an Unternehmen ausgerichtet werden, die bereits andere branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen in den Bereichen Kultur, Sport, Medien oder touristischer Verkehr erhalten haben, und somit für das gesamte Unternehmen oder nur für eine Sparte vom Doppelsubventionierungsverbot betroffen waren. Kumulativ ist eine stossende Benachteiligung im Verhältnis zu denjenigen Unternehmen vorausgesetzt, die ordentliche Härtefallhilfe erhalten haben. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Höhe des aus der branchenspezifischen Covid-19-Finanzhilfe deutlich unter dem Betrag liegt, der im ordentlichen Härtefallprogramm ausbezahlt worden wäre.

Absatz 1b

Weiter sollen die Zusatzbeiträge für Unternehmen verwendet werden, die mit den bisherigen Beitragsmodellen durch die Maschen gefallen sind. So insbesondere Unternehmen, die aufgrund einer Neugründung oder Expansion ihres Betriebs, aufgrund eines Umbaus oder infolge weiterer spezieller Ausgangslagen weit höhere ungedeckte Fixkosten ausweisen, als durch die bisherigen – mit der starren Formel berechneten – Beiträge haben vergütet werden können. Voraussetzung für eine Unterstützung ist, dass die Existenz des Unternehmens ohne zusätzliche staatliche Hilfe gefährdet ist. Mit der relativ offenen Formulierung des Anwendungsbereichs soll gewährleistet werden, dass ein Entscheid im Einzelfall nicht zusätzlich zu den Vorgaben des Bundesrechts im Vorherein eingeschränkt wird. Da jedoch von Bundesrechts wegen entweder die Voraussetzung «Umsatzrückgang von mehr als 40 Prozent» oder «behördlich angeordnete Schliessung» vorliegen muss, kommen in dieser Kategorie insbesondere behördlich geschlossene Unternehmen in Frage, die aufgrund der Erweiterung des Betriebs keinen oder nur einen kleinen Umsatzrückgang verzeichnen, jedoch sehr hohe Fixkosten ausweisen.

Absatz 2

Auf die Gewährung eines Zusatzbeitrages besteht kein Anspruch. Diese Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass es um ausgesprochene Sonderfälle geht, bei denen sich eine Unterstützung im Einzelfall aus anderen, nicht in der Verordnung genannten Gründen als unangemessen erweisen kann.

§ 3d Bemessung, Begrenzung und Anrechnung

Absatz 1

Bei Unternehmen, die bereits andere branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen erhalten haben, berechnet sich der nicht rückzahlbare Beitrag aufgrund der herkömmlichen Berechnungsarten für die ordentlichen Härtefälle. Resultiert aus dieser Berechnung ein höherer Beitrag, als derjenige, der gestützt auf die branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfe bereits geleistet worden ist, kann die Differenz ausbezahlt werden. Im Rahmen der Anwendung der Bundesratsreserve soll diese Differenzbereinigung bei Einzelfällen angewandt werden, bei denen es sonst zu stossender Benachteiligung kommen würde. So wird eine möglichst grosse Gleichbehandlung zwischen diesen verschiedenen Unternehmensarten erreicht. Eine vollständige

Angleichung der Unterstützung sämtlicher Betriebe, die branchenspezifische Unterstützung erhalten, wird aktuell aber nicht angestrebt. Die maximale Beitragshöhe ergibt sich aus den Höchstgrenzen der Artikel 8a, 8c und 8d der [Covid-19-Härtefallverordnung](#). Sie beträgt bei Unternehmen mit einem Umsatz bis zu 5 Millionen Franken 1 Million Franken beziehungsweise 1,5 Millionen Franken (Härtefall im Härtefall). Bei Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken beträgt der maximale Beitrag 5 Millionen Franken beziehungsweise 10 Millionen Franken (Härtefall im Härtefall).

Absatz 2

Damit der besonderen Situation von Unternehmen Rechnung getragen werden kann, die aufgrund der Umstände trotz herkömmlicher Beitragsberechnung ungedeckte Fixkosten aufweisen, werden die Beiträge aufgrund einer eingehenden Einzelfallprüfung festgelegt. Entsprechend wird in aller Regel von den normierten Beitragsberechnungsarten abzuweichen sein. Auch bei diesen Unternehmen werden die bereits ausgerichteten Härtefallbeiträge angerechnet.

§ 6 Einzureichende Unterlagen

Absatz 3

Mittel der Bundesratsreserve kommen grundsätzlich nur für Unternehmen in Frage, die bereits ein Gesuch für Härtefallmassnahmen eingereicht haben. Das heisst, die für die Zusatzbeiträge in Frage kommenden Unternehmen sind dem Finanzdepartement weitestgehend bekannt. Für die Selektion der in Frage kommenden Betriebe wurden insbesondere die folgenden Unternehmenstypen berücksichtigt:

- Unternehmen, die neben den Härtefallmassnahmen für andere Betriebssparten auch branchenspezifische Unterstützungsgelder erhalten haben.
- Betriebe, bei denen die absolute oder relative Obergrenze infolge spezieller Ausgangslage stossende Einschränkungen zur Folge hatte.
- Betriebe, bei denen bereits in der Gesuchsprüfung und -beurteilung festgestellt wurde, dass mit den bisherigen Unterstützungsmodellen keine adäquate Unterstützung möglich ist.

Entsprechend werden diese Unternehmen aufgefordert, mittels Formular ihr Gesuch einzureichen beziehungsweise für die Anwendung der Bundesratsreserve zu erneuern. Damit die Höhe der ungedeckten Fixkosten eruiert werden kann, sind neben den ordentlichen Jahresabschlüssen 2020 und 2021 insbesondere auch ein Halbjahresabschluss 2021 oder ein vergleichbares Dokument wie beispielsweise ein unterjähriger Abschluss 2021 einzureichen. Weitere Prüfdokumente wie beispielsweise Mieterlassbescheinigungen oder Lohnverzichte werden im Einzelfall festgelegt. Da die Bundesratsreserve auf die Unterstützung von spezifischen Einzelfällen abzielt, werden allfällig erfolgte Mietzinsentlasse oder Versicherungsleistungen anders als in den üblichen Unterstützungsmodellen der Härtefallmassnahmen berücksichtigt.

Absatz 5

Da die vorliegende Verordnungsänderung erst am 27. November 2021 in Kraft tritt, muss die Frist für die Einreichung der für einen Zusatzbeitrag des Bundes notwendigen Unterlagen bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden. Der Bund gewährt den Kantonen für den Vollzug und insbesondere die Auszahlung der Beiträge über das Jahresende 2021 hinaus Zeit.

§ 9 Entscheid

Absatz 6

Das eigentliche Härtefallprogramm läuft Ende Jahr aus. Der Bund hat darauf verzichtet, es in materieller Hinsicht über das Jahresende 2021 hinaus zu verlängern. Im Kanton Luzern können noch bis zum 1. Dezember 2021 Gesuche (für Zusatzbeiträge Unterlagen bis 31. Dezember 2021) eingereicht werden. Zudem werden nur Umsatzrückgänge bis und mit Ende Juni 2021 vergütet. Da jedoch nicht alle laufenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bis Ende Jahr 2021 rechtskräftig abgeschlossen werden können, und davon ausgegangen werden muss, dass das Kantons- oder das Bundesgericht allenfalls gewisse Verfahren zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückweisen wird, muss die Expertengruppe auch über das Jahresende 2021 hinaus beschlussfähig sein und Entscheide über Härtefallbeiträge fällen können. Weiter ist davon auszugehen, dass über die Zusatzbeiträge erst im Jahr 2022 verfügt wird, da die Zeit zwischen der Rechtskraft des Dekrets am 30. Dezember 2021 und Ende Jahr 2021 äusserst kurz ist.

§ 19 Inkrafttreten und Befristung

Absatz 1

Die Verordnung ist wie die Bundesgesetzgebung grundsätzlich bis zum 31. Dezember 2021 befristet. Auch wenn das Härtefallprogramm materiell nicht verlängert wird, so müssen doch einzelne Bestimmungen über das Jahresende 2021 hinaus Bestand haben (vgl. dazu nachfolgende Absätze).

Aufgrund der momentan wieder zunehmenden Fallzahlen ist es nicht auszuschliessen, dass das Bundesparlament in seiner Wintersession (29. November – 17. Dezember 2021) punktuell Änderungen im [Covid-19-Gesetz](#) beschliesst, die wiederum einen Einfluss auf das Härtefallprogramm haben. Entsprechend soll das Befristungsdatum der [Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19](#) automatisch an die Geltungsdauer der bundesrechtlichen Covid-19-Härtefallmassnahmen gekoppelt werden. Ansonsten müsste die vorliegende Verordnung allenfalls vor den Weihnachtsferien noch einmal angepasst und deren Geltungsdauer verlängert werden.

Absatz 2

Voraussetzung für den Prozess der bedingten Gewinnbeteiligung ist die Steuerveranlagung 2021. Die Frist für die Einreichung der Steuererklärung kann bis Ende Dezember 2022 – mit der Angabe einer Begründung gar noch länger – erstreckt werden. Hinzu kommen fallweise Rechtsmittelverfahren. Damit für die bedingte Gewinnbeteiligung genügend Zeit zur Verfügung steht, wird die Geltungsdauer von § 3b bis zum 31. Dezember 2025 verlängert.

Absatz 3

Eine missbräuchliche Verwendung der Härtefallgelder kann auch über das Jahresende 2021 hinaus noch erfolgen. So gilt das Verwendungsverbot des Bundes während vier Jahren. Zudem verjähren Ansprüche auf Rückforderung von Staatsbeiträgen und somit auch Härtefallbeiträgen spätestens zehn Jahre nach Entstehung des Anspruchs, vgl. § 28 Absatz 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996 (SRL Nr. [601](#)). Entsprechend ist die Geltungsdauer von § 13 bis zum 31. Dezember 2031 zu verlängern.

Gleiches gilt für die übrigen zu verlängernden Normen. Der Bund gibt den Kantonen bis am 31. Dezember 2031 Zeit, die Härtefallhilfen endgültig abzuwickeln und insbesondere die Bundesbeiträge in Rechnung zu stellen. Entsprechend ist die Geltungsdauer der §§ 9 (Expertengruppe), 10 (Kredit), 12 (Entbindung von Geheimhaltungsvorschriften), 14 (Bewirtschaftung der abgesicherten Kredite), 15 (Rechtsmittel), 16 (Strafbestimmung), 17 (Entschädigung der Expertengruppe) und 18 (Vollzug) bis zum 31. Dezember 2031 zu verlängern.