



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 17. August 2021

**5000.729**

**Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz)**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021**

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

**A. Ausgangslage**

**1. 1. Lesung vom 29. März 2021**

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. März 2021 den Entwurf für ein Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 29. April 2021 der Volksdiskussion (vgl. Amtsblatt Nr. 14 vom 1. April 2021). Innerhalb dieser Frist sind keine Beiträge eingegangen.

**2. Änderungen Bundesrecht**

**a) Covid-19-Gesetz**

Am 19. März 2021 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) und das darin enthaltene Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen von Covid-19 an die aktuelle Lage angepasst. In Bezug auf die Härtefallmassnahmen sind die Änderungen in Art. 12 des Covid-19-



Gesetzes relevant. Wesentliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der kantonalen Härtefallmassnahmen haben insbesondere folgende Änderungen:

- Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes werden neu auch Unternehmen, die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, zum Verfahren zugelassen. Bis anhin galt ein Gründungszeitpunkt vor dem 1. März 2020.
- Gemäss Art. 12 Abs. 1 und Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes ist für den Zugang zu den Härtefallmassnahmen der Sitz im jeweiligen Kanton massgebend. Dabei sind, soweit für die Härtefallmassnahmen Bundesmittel beansprucht werden, alle Unternehmen mit Sitz im Kanton gleich zu behandeln, unabhängig davon, in welchem Kanton sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben.
- Gemäss Art. 12 Abs. 1<sup>ter</sup> des Covid-19-Gesetzes gilt neu ein Dividendenverbot über vier Jahre (Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie die drei darauffolgenden Jahre). Bis anhin galt ein Dividendenverbot während drei Jahren.
- Gemäss Art. 12 Abs. 1<sup>quater</sup> bis Abs. 1<sup>septies</sup> des Covid-19-Gesetzes wird neu unterschieden zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken. Bei Ersteren beteiligt sich der Bund zu 70 % an den Härtefallmassnahmen. Die Kantone müssen die Mindestanforderungen des Bundes einhalten. Bei Letzteren trägt der Bund die Härtefallmassnahmen zu 100 %. Er erlässt deshalb besondere Vorschriften betreffend die einzufordernden Belege, die Beitragsbemessung, die Höchstgrenzen für Beiträge, die zu erbringenden Eigenleistungen und die Abwicklung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien. In allen Kantonen müssen die Anspruchsvoraussetzungen des Bundesrechts unverändert eingehalten werden (vorbehältlich weitergehender Härtefallmassnahmen eines Kantons, die dieser vollständig selber finanziert).
- Gemäss Art. 12 Abs. 2<sup>quater</sup> des Covid-19-Gesetzes sind neu unter Beachtung der gebotenen Sorgfalt und zur beschleunigten Abwicklung Akontozahlungen im Umfang der voraussichtlichen Ansprüche zulässig.

Die Änderungen sind als dringlich erklärt worden und am 20. März 2021 in Kraft getreten.

Gleichzeitig hat das Parlament eine Aufstockung des Härtefallprogramms von 2,5 Mia. auf neu 10 Mia. Franken (Bund und Kantone) beschlossen. Davon sind 6 Mia. Franken für kleinere und mittlere Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken vorgesehen. Der Bund übernimmt hier 70 % (4,2 Mrd.), die Kantone 30 % (1,8 Mrd.). Weitere 3 Mia. Franken sind für grössere Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen vorgesehen. 1 Mia. Franken ist zudem als „Bundesratsreserve“ für besonders betroffene Kantone reserviert. Die gesamten dem Kanton Appenzell Ausserrhoden zur Verfügung stehenden Mittel für Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken betragen neu 31,8 Mio. Franken (0,53 % von 6 Mia. Franken); davon trägt der Bund maximal 22,26 Mio. Franken (70 %) und der Kanton maximal 9,54 Mio. Franken (30 %).

### **b) Covid-19-Härtefallverordnung**

Am 31. März 2021 hat der Bundesrat im Nachgang zu den Beschlüssen der Bundesversammlung vom 19. März 2021 diverse Änderungen der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262) beschlossen und auf den 1. April 2021 in Kraft gesetzt. Im Wesentlichen betreffen diese:

- den spätesten Zeitpunkt der Gründung (vor dem 1. Oktober 2020 statt vor dem 1. März 2020) und – damit einhergehend – die Berechnung des massgeblichen Jahresumsatzes;



- das auf vier (statt auf drei) Jahre befristete Verbot zur Ausschüttung von Dividenden und Tantiemen für mit Härtefallhilfen unterstützte Unternehmen (gilt für Zusicherungen seit dem 1. April 2021);
- Anpassungen bei den Höchstgrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge (Erhöhung der absoluten Grenze von Fr. 750'000.– auf 1 Mio. Franken für kleine und mittlere Unternehmen mit einem Umsatz bis 5 Mio. Franken und auf 5 Mio. Franken für Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Mio. Franken);
- eigene, landesweit einheitliche materielle Bestimmungen und formelle Mindestanforderungen für die Unterstützung von grossen Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Mio. Franken;
- Ausführungsbestimmungen zur Gewinnbeteiligung des Bundes für unterstützte Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Mio. Franken.

Am 18. Juni 2021 hat der Bundesrat letzte punktuelle Anpassungen an der Covid-19-Härtefallverordnung beschlossen und auf den 19. Juni 2021 in Kraft gesetzt. Diese Anpassungen betreffen:

- die Erhöhung der Obergrenze für nicht rückzahlbare Beiträge für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken, die einen Umsatzrückgang von mehr als 70 % aufweisen, von 20 auf 30 % des Jahresumsatzes und maximal 1.5 Mio. Franken (damit wird analog zu den Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken auch für die kleineren Unternehmen eine „Härtefall-im-Härtefall-Regel“ geschaffen);
- die Verteilung einer ersten Tranche in der Höhe von 300 Mio. Franken auf die Kantone aus der „Bundesratsreserve“, damit die Kantone den spezifischen Bedürfnissen ihrer Unternehmen, die in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und an denen ein gewichtiges kantonales Interesse besteht, Rechnung tragen können ("ergänzende Unterstützung"). Dabei dürfen die Kantone beim Einsatz dieser Zusatzbeiträge des Bundes von einzelnen Bestimmungen der Härtefallverordnung abweichen. Grösseren Spielraum haben sie insbesondere bei der Festlegung der Obergrenzen und der Bemessung der Hilfen. Der zusätzliche Anteil des Kantons Appenzell Ausserrhoden beträgt 1,95 Mio. Franken (0,65 % von 300 Mio. Franken).

### 3. Änderungen im kantonalen Recht

Am 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat aufgrund der Änderungen des Bundesrechts die vorläufige Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (kantonale Covid-19-Härtefallverordnung; bGS 911.2) angepasst und die Änderungen rückwirkend auf den 1. Februar 2021 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig hat er die kantonalen Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen aufgehoben. Es gelten die Höchstgrenzen nach Bundesrecht. Die Änderungen der kantonalen Covid-19-Härtefallverordnung sollen im Rahmen der 2. Lesung Eingang ins kantonale Covid-19-Härtefallgesetz finden.

### 4. Übersicht über die Härtefallentschädigungen per 10. August 2021

Bis zum 10. August 2021 sind beim Amt für Wirtschaft und Arbeit 191 Gesuche um Unterstützung eingegangen. Davon hat das Departement Bau und Volkswirtschaft 154 Gesuche (rund 81 %) bewilligt; 26 Gesuche (rund 14 %) wurden abgelehnt. Aktuell sind noch 11 Gesuche (rund 6 %) in Bearbeitung. Bis zum 10. August 2021 hat der Kanton Härtefallmassnahmen im Gesamtumfang von 7,62 Mio. Franken zugesichert und ausbezahlt. Unter Berücksichtigung der Unternehmensgrösse und des Bundesbeitrages belaufen sich die Kosten für das kantonale Härtefallprogramm auf 1,81 Mio. Franken. Unter den 154 bewilligten Gesuchen sind 5 Gesuche



von Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Mio. Franken, die zu 100 % durch den Bund finanziert werden.

Der durchschnittlich zugesicherte und ausbezahlte Härtefallbeitrag beträgt für:

- Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken: 40'440 Franken;
- Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken: 319'300 Franken.

Rund 60 % aller Gesuche stammen aus der Gastronomiebranche. Zu den weiteren Branchen, welche Härtefallgelder erhalten haben, gehören der Detailhandel (10 %), die Eventbranche (7 %), die Reise- und Tourismusbranche (5 %), die Schulungs- und Weiterbildungsbranche (5 %) sowie diverse weitere Branchen (13 %).

### B. Erwägungen

#### 1. Offene Fragen/Anliegen aus der 1. Lesung im Kantonsrat

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) bittet den Regierungsrat, auf die 2. Lesung zu prüfen, ob als zusätzliche Anforderung auch ausstehende Zahlungen eines Unternehmens in die Pensionskasse als Ausschlusskriterium in das Gesetz aufgenommen werden sollen. Ausstehende Zahlungen eines Unternehmens in die betriebliche Pensionskasse seien für die Arbeitnehmenden gravierend und könnten im Gegensatz zu Einzahlungen in die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) schwieriger eingefordert werden (vgl. Bericht und Antrag KBV, S. 2). In der Folge machten sich auch die Fraktion der Mitte/EVP (Wortprotokoll, S. 352, 357 f.), die Fraktion der Parteionabhängigen (Wortprotokoll, S. 353) sowie die SP-Fraktion (Wortprotokoll, S. 354) dafür stark, dass Härtefallbeiträge nur gewährt werden sollten, wenn keine offenen Forderungen gegenüber der Pensionskasse vorliegen.

Der Regierungsrat hat das Anliegen geprüft und lehnt das Ansinnen aus folgenden Gründen ab:

- Nach Art. 12 Abs. 2<sup>bis</sup> des Covid-19-Gesetzes setzt die Unterstützung durch den Bund u.a. voraus, dass die Unternehmen vor dem Ausbruch von Covid-19 "profitabel oder überlebensfähig" waren. Die Covid-19-Härtefallverordnung präzisiert, was unter "profitabel oder überlebensfähig" zu verstehen ist: Nach Art. 4 Abs. 2 gilt ein Unternehmen als profitabel oder überlebensfähig, das sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet und sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat (es sei denn, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eine vereinbarte Zahlungsplanung vorliegt oder das Verfahren durch Zahlung abgeschlossen ist). Gemäss den Erläuterungen des Bundes zur Covid-19-Härtefallverordnung muss das antragstellende Unternehmen belegen, dass es sich am 15. März 2020 – also vor Beginn der Covid-19-bedingten Einschränkungen der Wirtschaft – nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat. Als Beleg genügt ein aktueller Betreibungsregisterauszug. Die Regelung bezieht sich gemäss den Erläuterungen auf die obligatorischen Sozialversicherungen AHV/IV/EO und ALV. Da die AHV-Ausgleichskassen in einem weitestgehend automatisierten Prozess unverzüglich nach Ende der Zahlungsfrist Mahnungen versenden und Betreibungen einleiten, sobald auf eine Mahnung keine fristgerechte Zahlung eingeht, stellt diese Bestimmung sicher, dass nur Unternehmungen von Härtefallmassnahmen profitieren, welche ihre Sozialversicherungsbeiträge vor Ausbruch von Covid-19 regelmässig gezahlt haben. Von Bundesrechts wegen nicht relevant sind mithin Zahlungsrückstände gegenüber der obligatorischen beruflichen Vorsorgeeinrichtung (Pensionskassen) oder der obligatori-



schen Unfallversicherung (UVG). Mit anderen Worten präzisiert das Ausschlusskriterium "keine Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge (an die AHV/IV/EO und ALV)" einzig die übergeordnete gesetzliche Bundesvorgabe, dass das Unternehmen längerfristig "profitabel oder überlebensfähig" sein muss. Wer am 15. März 2020 offenen Betreibungen gegenüber den obligatorischen Sozialversicherungen AHV/IV/EO und ALV hat, gilt nicht als profitabel oder überlebensfähig und erhält daher keine Härtefallbeiträge des Bundes.

- Demgegenüber würde das zusätzliche kantonale Ausschlusskriterium "ausstehende Zahlungen für Pensionskassenbeiträge" einen anderen Zweck verfolgen: Es ginge nicht um die Definition, ob ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs als "profitabel oder überlebensfähig" gilt, sondern primär um die Sanktionierung eines Unternehmens, das Zahlungsrückständen bei der obligatorischen beruflichen Vorsorgeeinrichtung hat. Dabei handelt es sich nach Ansicht des Regierungsrates um eine sachfremde Verknüpfung (Sanktionierung Unternehmen) mit der Härtefallthematik (fehlende Profitabilität resp. Überlebensfähigkeit des Unternehmens). Demgegenüber rechtfertigt sich das zusätzliche kantonale Ausschlusskriterium, wonach sich das gesuchstellende Unternehmen am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen befinden darf, damit, dass die öffentliche Hand keine Unterstützung gewährt, wenn das gesuchstellende Unternehmen die geschuldeten Steuern an die öffentliche Hand nicht bezahlt hat resp. dafür betrieben worden ist.
- Zudem sollten die Härtefallmassnahmen nicht mit Fragen verknüpft werden, die besser den Betroffenen überlassen werden. Es kann durchaus ein Interesse an einem Zahlungsaufschub geben, denn die Folgen eines Konkurses können für die Destinatäre gravierender sein als ein begrenzter Forderungsverzicht der Vorsorgeeinrichtung (vgl. Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. A., Zürich 2012, Art. 331, N. 5; Brühwiler, Arbeitsvertragsrecht, 3. A., Basel 2014, Art. 331, N. 6).
- Hinzu käme ein Vollzugsproblem: Ausstehende Zahlungen an die BVG-Vorsorgeeinrichtung können mit verhältnismässigem Aufwand nur mit einem aktuellen Betreibungsregisterauszug belegt und überprüft werden. Wie unter dem Punkt oben dargelegt, kann es aber durchaus im Interesse der Destinatäre sein, kein Betreibungsverfahren einzuleiten. Im Ergebnis kann somit gar nicht überprüft werden, ob ein Unternehmen gegenüber der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen Zahlungsrückstände aufweist. Das Abstellen auf den Betreibungsregisterauszug allein gibt keine Sicherheit, ob Zahlungsrückstände bestehen oder nicht, da bei den BVG-Vorsorgeeinrichtungen – im Gegensatz zu den AHV-Ausgleichskassen – kein automatisierter, unverzüglicher Mahnungs- und Betreibungsprozess eingeleitet wird.
- Ein rechtskräftig erledigtes Verfahren kann grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen von Art. 26 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) wiederaufgenommen werden. Das gilt auch für Verfügungen, die sich auf Dringlichkeitsrecht (vorläufige Verordnung) stützen. Ein zusätzliches kantonales Ausschlusskriterium könnte folglich nur in jenen Fällen berücksichtigt werden, die beim Inkrafttreten des Covid-19-Härtefallgesetzes noch hängig sind – und diese dürften bei der voraussichtlichen Inkraftsetzung des Gesetzes im 4. Quartal 2021 nur sehr wenige sein, z.B. Gesuche, die infolge Rechtsmittelergreifung noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind. Würde das Gesetz dagegen rechtskräftige Verfügungen in Frage stellen, wäre dies eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots, das die rückwirkende Schlechterstellung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen grundsätzlich verbietet (Art. 8 Abs. 2 KV; bGS 111.1). Sollte der Kantonsrat am zusätzlichen kantonalen Ausschlusskriterium festhalten, müsste folglich die Inkraftsetzungsklausel angepasst werden. Denn die rückwirkende Inkraftsetzung (auf den 1. Februar 2021) wurde nur in Betracht gezogen, weil gerade keine nachträgliche Änderung der geschaffenen Rechtslage vorgesehen ist.



### 2. Anpassungsbedarf aufgrund von geändertem Bundesrecht

#### a) Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken

Aufgrund der Änderungen in Art. 12 des Covid-19-Gesetzes und den vorstehend beschriebenen Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung ergibt sich im kantonalen Covid-19-Härtefallgesetz ein grundsätzlicher Anpassungsbedarf, weil neu unterschieden werden muss zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken. Bei Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken, die zu 100 % vom Bund getragen werden, müssen die Vorgaben des Bundesrechts unverändert eingehalten werden. Die Kantone dürfen keine eigenen, zusätzlichen Anforderungen festlegen. Soweit das kantonale Covid-19-Härtefallgesetz von den besonderen Vorschriften des Bundesrechts abweichende Regelungen trifft, dürfen diese auf Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken nicht angewendet werden.

#### b) Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken

Hinsichtlich der Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken sind die vom Kanton zusätzlich festgelegten Anforderungen aufgrund der neuen bundesgesetzlichen Vorgaben nicht mehr vollumfänglich zulässig.

Art. 3 Abs. 1 lit. b des Entwurfs verlangt in der Fassung gemäss 1. Lesung, dass das gesuchstellende Unternehmen eine operative Geschäftstätigkeit mit Geschäftsräumlichkeiten im Kanton ausübt und eigenes Personal im Kanton beschäftigt. Diese Anforderung ist zu streichen, da sie im Widerspruch zu Art. 12 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes steht, wonach alle Unternehmen mit Sitz im Kanton gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, in welchem Kanton sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben. Nach Art. 13 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung ist der Kanton für das Härtefallverfahren zuständig, in dem ein Unternehmen am 1. Oktober 2020 seinen Sitz hatte. Er unterstützt nicht nur den Unternehmenssitz und die Niederlassungen auf seinem Kantonsgebiet, sondern berücksichtigt bei der Bemessung der Leistung sämtliche Niederlassungen des Unternehmens in der Schweiz. Dies gilt auch, wenn das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit ausschliesslich in den Niederlassungskantonen ausübt oder dort Personal beschäftigt.

Aufgrund der Unterscheidung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis und über 5 Mio. Franken soll Art. 3 des Entwurfs neu gefasst werden: Abs. 1 gilt neu für alle Unternehmen, Abs. 2 hingegen nur für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken. Nur für Härtefallmassnahmen an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken ist der Kanton frei, wie die Härtefallmassnahmen auszugestalten sind (soweit die Mindestanforderungen des Bundes eingehalten sind). Mit anderen Worten gelten die Verschärfungen nach dem geltenden Art. 3 Abs. 1 lit. c und d des Entwurfs neu nur noch für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken (neuer Abs. 2).



### 3. Anpassungsbedarf bezogen auf die kantonalen Höchstgrenzen

Am 19. Januar 2021 hat der Regierungsrat die absolute Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge auf höchstens Fr. 100'000 pro Unternehmen festgesetzt und an der Sitzung vom 16. Februar 2021 auf Fr. 300'000 erhöht. Auf Antrag der KBV hat der Kantonsrat in 1. Lesung des Gesetzes den Höchstbetrag ebenfalls auf Fr. 300'000 angepasst. In der Zwischenzeit zeigt sich, dass sich eine vom Bundesrecht abweichende kantonale Höchstgrenze für Härtefallmassnahmen aus verschiedenen Gründen nicht mehr rechtfertigen lässt. Am 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat daher die kantonale Covid-19-Härtefallverordnung angepasst und die Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen vollständig aufgehoben (Streichung von Art. 6 der kantonalen Covid-19-Härtefallverordnung). Damit richten sich die Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen nach Bundesrecht. Dies mit folgender Begründung:

- Mit der Unterscheidung zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken gibt der Bund die Höchstgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken vor (höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und höchstens 5 Mio. Franken pro Unternehmen). Die Kantone dürfen davon keine abweichende Regelung treffen. Demgegenüber sind die Kantone nach wie vor frei, für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken von den Mindestvorgaben des Bundes (höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und höchstens 1 Mio. Franken) abweichende Regelungen zu treffen. Möchte Appenzell Ausserrhoden an der absoluten Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge von Fr. 300'000 festhalten, kann dies für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken verglichen mit einem Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken zu einer stossenden Ungleichbehandlung führen (Beispiel: Unternehmen A mit einem Jahresumsatz von 4,5 Mio. Franken erhält maximal Fr. 300'000 [absoluter Höchstbetrag gemäss kantonalem Recht]; Unternehmen B mit einem Jahresumsatz von 5,5 Mio. Franken erhält maximal 1,1 Mio. Franken [relativer Höchstbetrag von 20 % nach Bundesrecht]; ohne kantonale absolute Höchstgrenze würde das Unternehmen A maximal Fr. 900'000 erhalten [relativer Höchstbetrag von 20 % nach Bundesrecht]).
- Die Nachbarkantone und die grosse Mehrheit der Kantone in der Schweiz begrenzen im Gegensatz zu Appenzell Ausserrhoden die absoluten Höchstgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge nicht. Damit werden Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken mit Sitz in Appenzell Ausserrhoden tendenziell einem Wettbewerbsnachteil unterworfen.
- Die Verlängerung des Lockdowns, in der Gastronomiebranche bspw. sind Innenräume erst seit dem 31. Mai 2021 wieder geöffnet, führt zwangsläufig zu höheren ungedeckten Fixkosten (März 2021 bis Mai 2021). Eine grössere Anzahl an Unternehmen als ursprünglich angenommen wird dadurch die Höchstgrenze von Fr. 300'000 erreichen resp. überschreiten.
- Das Gesamtvolumen der möglichen Härtefallmassnahmen für Appenzell Ausserrhoden beträgt aktuell 31,8 Mio. Franken, wobei sich die höchstmögliche Beteiligung des Kantons auf 9,54 Mio. Franken (30 %) beläuft. Per 10. August 2021 hat der Kanton im Rahmen des kantonalen Härtefallprogramms insgesamt A-fonds-perdu-Beiträge von 7,62 Mio. Franken für 154 Unternehmen zugesichert resp. ausbezahlt. Solidarbürgschaften wurden bis heute keine gewährt. Nach heutigem Kenntnisstand sind diese Mittel ausreichend, um die Nachfrage nach Härtefallmassnahmen zu decken. Auch am zusätzlichen Anteil von Appenzell Ausserrhoden an der ersten Tranche aus der "Bundesratsreserve" von insgesamt 1,95 Mio. Franken besteht derzeit kein Bedarf. Gesuche für Härtefallunterstützung können eingereicht werden bis Ende Oktober 2021. Bereits seit Mitte Juli 2021 ist ein deutlicher Rückgang bei den Gesuchseingängen zu verzeichnen.



## 4. Bemerkungen zu den Änderungen im Einzelnen

### Art. 3 Anforderungen an die Unternehmen

Die bis anhin geltenden Regelungen in Art. 3 Abs. 1 lit. c und d, die zusätzliche kantonale Anforderungen an Unternehmen enthalten resp. die Mindestanforderungen des Bundes verschärfen, gelten neu nur noch für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken (neuer Abs. 2). Abs. 1 lit. a und b gelten für alle Unternehmen.

In Art. 3 Abs. 1 lit. b entfällt die bisherige Anforderung, dass das gesuchstellende Unternehmen eine operative Geschäftstätigkeit mit Geschäftsräumlichkeiten im Kanton ausübt und eigenes Personal im Kanton beschäftigt, da dies im Widerspruch zu Art. 12 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes steht, wonach alle Unternehmen mit Sitz im Kanton gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, in welchem Kanton sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Abs. 3 lit. b neu ausdrücklich festhält, dass Härtefallmassnahmen für Unternehmen, die in der Schweiz weder eine Geschäftstätigkeit ausüben noch eigenes Personal beschäftigen, ausgeschlossen sind (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 Bst. b Covid-19-Härtefallverordnung). Damit können sogenannte Briefkastenfirmen nach wie vor nicht von Härtefallmassnahmen profitieren. Zudem müssen die Lohnkosten eines Unternehmens überwiegend in der Schweiz anfallen (Art. 3 Abs. 1 Bst. c Covid-19-Härtefallverordnung). Damit kommen auch Unternehmen mit Sitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden, die operativ überwiegend im Ausland tätig sind, weiterhin nicht in den Genuss von Härtefallmassnahmen.

### Art. 4 Formen der Härtefallmassnahmen

Mit der Aufhebung der kantonalen Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen ist der Verweis in Abs. 1 auf Art. 5 zu streichen. Stattdessen wird allgemein auf die bundesrechtlichen Höchstgrenzen verwiesen. Die Vorgaben betreffend Höchstgrenzen umfassen mittlerweile mehrere Artikel (Art. 8, 8a, 8c und 8d Covid-19-Härtefallverordnung).

### Art. 5 Höchstgrenzen

Die kantonalen Höchstgrenzen für Solidarbürgschaften (25 %, Fr. 500'000) und A-fonds-perdu-Beiträge (20 %, Fr. 300'000) sowie die gesamthafte Höchstgrenze (25 %, Fr. 500'000) werden aufgehoben. Es gelten die Höchstgrenzen nach der Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes (siehe Bemerkungen zu Art. 4 oben). Mit den bisherigen Höchstgrenzen erfolgte eine Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen mit einem Umsatz über resp. unter 5 Mio. Franken. Mit der Aufhebung der Höchstgrenzen wird diese Ungleichbehandlung beseitigt.

### Art. 9 Verfahren

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken schreibt der Bund den Kantonen vor, welche Belege sie von den Unternehmen einfordern müssen (vgl. Art. 8f Covid-19-Härtefallverordnung). Der Vorbehalt in Abs. 1 bezieht sich auf diese zwingend einzuhaltenden Vorgaben des Bundes.



## C. Auswirkungen

### 1. Finanziell

Die Anpassungen an den Bestimmungen zu den Härtefallmassnahmen aufgrund der Änderungen im Bundesrecht führen zu gewissen Mehrkosten. So führt etwa die Verschiebung des massgebenden Gründungszeitpunkts von vor 1. März 2020 auf vor 1. Oktober 2020 zu einer Ausweitung des Kreises der gesuchsberechtigten Unternehmen. Auch die Zuständigkeit des Sitzkantons für die ausserkantonalen Niederlassungen eines Unternehmens kann zu höheren Beiträgen führen. Umgekehrt könnten sich auch gewisse Entlastungen für den Kanton ergeben, weil der Bund die Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken neu zu 100 % trägt. Einzelne Effekte könnten sich somit gegenseitig neutralisieren. Insgesamt ist nicht mit Mehrkosten für den Kanton zu rechnen.

Die Aufhebung der kantonalen Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge (Fr. 300'000) führt dazu, dass aktuell zwei Unternehmen höhere A-fonds-perdu-Beiträge erhalten.

### 2. Personell

Aufgrund der rückwirkenden Aufhebung der kantonalen Höchstgrenzen müssen aktuell zwei Gesuche im Rahmen einer Wiedererwägung neu verfügt werden. Der zusätzliche personelle Aufwand hält sich daher in Grenzen.

## D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

dem Entwurf eines Gesetzes über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

### Beilagen

Beilage 1.1

Lauftext

Beilage 1.2

Synopse

Beilage 1.3

Kantonale Covid-19-Härtefallverordnung (bGS 911.2), Stand 6. Juli 2021

Beilage 1.4

Verordnungsentwurf