

An den Landrat

Glarus, 19. Januar 2021

Coronavirus-Pandemie; Weitere Öffnung des Spezialfonds für kantonale Härtefallunterstützungen mit 6,45 Millionen Franken (Totalbestand: 10,75 Mio. Fr.)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Landrat hat am 16. Dezember 2020 u. a. beschlossen, den bestehenden Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden zum kantonalen Härtefallfonds gemäss der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung) umzuwidmen und zusätzlich mit 1,9 Millionen Franken aus den Steuerreserven zu öffnen (LRB § 336/2020).

Zwei Tage später haben die eidgenössischen Räte den massgebenden Artikel 12 des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz), der Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen regelt, neu gefasst und dabei nochmals gewichtige Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung beschlossen, auf welcher LRB § 336/2020 basierte. Die Abweichungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage sind in der Übersicht in der Beilage, welche die bisherigen Fassungen von Artikel 12 Covid-19-Gesetz einander gegenübergestellt, grau markiert. Wesentlich ist im vorliegenden Zusammenhang, dass der Bund mehr Mittel zur Verfügung stellt, als in der Vernehmlassung in Aussicht gestellt worden war. Das Gesamtvolumen von 1 Milliarde Franken wurde um 750 Millionen Franken erhöht (Abs. 1 Bst. c), mit der Möglichkeit einer Verdoppelung dieser Aufstockung (Abs. 6).

Weil die Kantone auch in Bezug auf diese zusätzlichen Mittel vollumfänglich vorleistungspflichtig sind, bedarf es zusätzlicher Finanzbeschlüsse auf kantonaler Ebene.

2. Neue Bundesbeteiligungen

Während sich der Bund an der ersten Tranche im Gesamtbetrag von 400 Millionen Franken mit 50 Prozent (Art. 12 Abs. 1 Bst. a Covid-19-Gesetz) und danach bei der zweiten Tranche im Gesamtvolumen von 600 Millionen Franken mit 80 Prozent (Abs. 1 Bst. b) an den Unterstützungen beteiligt, gilt für die dritte Tranche von 750 Millionen Franken eine Bundesbeteiligung von 66 Prozent (Abs. 1 Bst. c). An der vierten Tranche nach Absatz 6 haben sich die Kantone nicht zu beteiligen.

3. Kantonaler Mittelbedarf

Für den Kanton Glarus ergibt sich bei einem Anteil von 0,43 Prozent am Gesamtvolumen von 2,5 Milliarden Franken ein maximaler Mittelbedarf im Umfang von 10,75 Millionen Franken bzw. aktuell in Ergänzung zu LRB § 336/2020 ein zusätzlicher Bedarf im Umfang von 6,45 Millionen Franken.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat erst später entscheiden will, ob er den Verteilschlüssel für die sogenannte Bundesratsreserve von 0,75 Milliarden Franken gemäss Artikel 12 Absatz 6 Covid-19-Gesetz anpassen will. Definitiv festgelegt werden soll er erst, wenn beurteilt werden kann, ob sich der Verteilschlüssel für die ersten drei Tranchen bewährt hat. Eine Anpassung könnte sich allenfalls aufgrund regionaler Besonderheiten ergeben, welche dazu führten, dass einzelne Kantone überproportional von Härtefällen betroffen wären.

Je nachdem könnten sich in Bezug auf die vorliegend maximal benötigten Mittel in einem späteren Zeitpunkt weitere Korrekturen ergeben.

Die zusätzliche Fondsäufnung im Umfang des aufgezeigten maximalen Bedarfs – als Entnahme aus den Steuerreserven – liegt in der Kompetenz der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV).

4. Bisherige Härtefallunterstützungen im Kanton Glarus

Bisher wurden insgesamt neun Anträge eingereicht und davon vier gutgeheissen. Insgesamt wurden damit per 13. Januar 2021 Auszahlungen in der Höhe von 1,2 Millionen Franken veranlasst. Der Fondsbestand beträgt zu diesem Datum noch knapp 3 Millionen Franken.

4.1. Härtefallverordnung des Bundes

Die bisherigen Unterstützungen basieren auf der Covid-19-Härtefallverordnung vom 25. November 2020 und auf der regierungsrätlichen Verordnung zum Spezialfonds Härtefallunterstützungen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (kantonale Härtefallverordnung, kHFV) vom 22. Dezember 2020.

Im Nachgang zu den Beschlussfassungen der eidgenössischen Räte vom 18. Dezember 2020 hat der Bundesrat am selben Datum sowie nochmals am 13. Januar 2021 die Covid-19-Härtefallverordnung revidiert. Es ergeben sich per 14. Januar 2021 im Wesentlichen folgende Änderungen:

- Der Nachweis, dass ein Unternehmen profitabel und überlebensfähig ist, wird vereinfacht. Namentlich wird auf die Voraussetzung, dass ein Unternehmen 2019 nicht überschuldet sein durfte, und auf den Nachweis der Überlebensfähigkeit für alle Unternehmen verzichtet. Neu muss das Unternehmen nur noch belegen, dass es sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkurs- oder Liquidationsverfahren oder in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befindet (Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Härtefallverordnung).
- Die geltende Regelung unterstellt einen Umsatzrückgang von 40 Prozent im 2020. Da sich die behördlichen Massnahmen ins Jahr 2021 hineinziehen, ist es möglich, dass ein Unternehmen dank normaler Wintersaison 2019/2020 und/oder guter Sommersaison aufgrund des Jahresumsatzes 2020 nicht als Härtefall gilt, dass es aber wegen den behördlichen Schliessungen und Einschränkungen ab dem vierten Quartal 2020 im Jahr 2021 Umsatzrückgänge erleidet, die eine Beurteilung als Härtefall rechtfertigen. Für die Berechnung des Umsatzrückgangs soll deshalb anstelle des Jahresumsatzes 2020 auch der Umsatz der letzten zwölf Monate verwendet werden können (Art. 5 Abs. 1^{bis}).
- Gemäss Gesetz gilt, dass bei der Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, auch der Anteil der nicht gedeckten Fixkosten berücksichtigt werden muss. Gestützt darauf verlangt die geltende Härtefallverordnung, dass das Unternehmen bestätigen muss, dass aus dem

Umsatzrückgang am Jahresende ein Anteil an ungedeckten Fixkosten resultiert, der seine Überlebensfähigkeit gefährdet. Neu muss das Unternehmen nur noch bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang «erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren» (Art. 5a).

- Eine neue, separate Härtefall-Anspruchskategorie besteht für Unternehmen, die seit 1. November 2020 aufgrund behördlicher Massnahmen mindestens 40 Tage schliessen mussten. Für sie entfallen die Anspruchsvoraussetzungen nach den Artikeln 4 Absatz 1 Buchstabe b (Massnahmen zum Schutz der Liquidität und Kapitalbasis), 5 Absätze 1 und 1^{bis} (Umsatzrückgang) sowie 5a (ungedeckte Fixkosten). Auf entsprechende Belege kann bei von behördlichen Schliessungen betroffenen Unternehmen verzichtet werden; behördliche Einschränkungen genügen nicht.
- Das Dividendenverbot (Art. 6 Bst. a) wird auf drei Jahre verkürzt.
- Nicht rückzahlbare Beiträge werden auf höchstens 20 Prozent (bisher 10) der durchschnittlichen Umsätze 2018 und 2019 erhöht und auf höchstens 750'000 Franken pro Unternehmen (bisher 500'000 Fr.) begrenzt. Falls die Eigentümer zusätzliches Eigenkapital (EK) einbringen oder Fremdkapitalgeber auf ihre Forderungen verzichten, kann der Beitrag pro Unternehmen ausnahmsweise auf höchstens 1,5 Millionen Franken erhöht werden. Dabei müssen das zusätzliche EK und der Forderungsverzicht insgesamt mindestens dem vom Kanton zusätzlich gewährten Beitrag entsprechen (Art. 8 Abs. 2 und 2^{bis}).

Direkte Auswirkungen auf das vorliegende Geschäft haben insbesondere die Ausweitung der Härtefälle und die Erhöhung der maximalen Beiträge. Beide Änderungen führen dazu, dass mehr Mittel eingesetzt werden können. Selbstredend resultiert aus diesen Anpassungen auch Änderungsbedarf in Bezug auf die kHFV und den Formularprozess.

Nicht weniger bedeutend mit Blick auf den voraussichtlichen Mittelbedarf dürfte der Umstand sein, dass man die Aufzählung der Branchen in Artikel 12 Covid-19-Gesetz mittlerweile nur mehr als illustrativ versteht. Daran ändert auch die am 18. Dezember 2020 beschlossene Gesetzesrevision nichts, mit welcher «Klarheit [...] hinsichtlich des Geltungsbereichs der Härtefallregelung» geschaffen werden sollte und eine Ergänzung der «Aufzählung von betroffenen Branchen mit den zwei weiteren Kategorien Gastronomie und Hotellerie» brachte (BBl 2020 8824). Die «Klarheit», die mit der Ergänzung geschaffen werden sollte, ist hier gemäss Staatsekretariat für Wirtschaft «mehr eine Visibilität.»

Gestützt auf Artikel 12 Covid-19-Gesetz verzichtet die Covid-19-Härtefallverordnung selber auf irgendwelche Einschränkungen auf bestimmte Branchen. Allerdings bleibt die Umsetzung der Härtefallregelung Sache der Kantone, denen es namentlich freisteht, die entsprechenden Unterstützungen auf bestimmte Branchen oder auf bestimmte Arten von Unternehmen zu beschränken.

Aktuell ist allerdings nicht zu sehen, dass einzelne Branchen von diesen Unterstützungen ausgenommen werden sollten, weil sie etwa aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 nicht besonders betroffen wären. Vielmehr besteht die Meinung, dass Unternehmen, soweit sie die Voraussetzungen der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllen, sollen unterstützt werden können.

5. Rechtliches

Analog zur Beschlussfassung vom 16. Dezember 2020 beschliesst der Landrat diese zusätzliche Dotierung des Spezialfonds für Härtefallunterstützungen zufolge Dringlichkeit anstelle der Landsgemeinde, mit Gültigkeit bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde (Art. 89 Abs. 1 Bst. f KV). Diese hätte, soweit bis dahin noch nicht die gesamten Fondsmittel verwendet worden sein sollten, über den Restbestand [...] oder aber über zusätzlich benötigte Mittel zu beschliessen. Über bereits eingesetzte Mittel ist nicht mehr zu befinden.

6. Finanzierung

Die Finanzierung der Massnahmen soll wiederum wie schon das «Nothilfe Coronakrise, Hilfspaket Wirtschaft» im März 2020 und die am 16. Dezember 2020 beschlossene Umwidmung und zusätzliche Äufnung des Spezialfonds nicht zulasten der laufenden Rechnung erfolgen, sondern über diesen, jetzt zusätzlich mit 6,45 Millionen Franken wiederum zulasten der Steuerreserven zu äufnenden Spezialfonds. Dies scheint vertretbar, flossen doch mit Beschlussfassung vom 16. Dezember 2020 netto mehr als 10 Millionen Franken in die Steuerreserven zurück.

7. Vorbehalt und Mitbericht

Die Dringlichkeit verunmöglichte es, eine Vernehmlassung zum vorliegenden Geschäft durchzuführen. Angesichts des gleichgelagerten Sachverhalts und gestützt darauf, dass es vorliegend, Bundesrecht vollziehend, einzig um eine Aufstockung des bereits bestehenden Fonds handelt, erschien dies als vertretbar.

Im Mitbericht weist das Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) darauf hin, dass mit LRB § 336/2020 eine Vorlage verabschiedet wurde, welche den betroffenen Unternehmen effektive Hilfe garantiere, ohne dabei das finanzpolitische Augenmass zu verlieren. Letzteres sei nun verloren gegangen. Die Voraussetzungen für Unterstützungsleistungen seien verwässert und die Härtefälle ausgeweitet worden; der Mittelbedarf sei nun massiv höher. Insbesondere nach der Aufhebung der Branchenbeschränkung könne nicht mehr beurteilt werden, ob ein Unternehmen unter behördlichen Einschränkungen leide oder schlicht schlecht gewirtschaftet habe.

Die Bruttobelastung des Kantons betrage höchstens 10,75 Millionen Franken bzw. netto höchstens 2,201 Millionen Franken (für die erste bis vierte Tranche: 0,86, 0,516, 0,825 und 0 Mio. Fr.). Die beantragte Äufnung des Spezialfonds werde die Steuerreserven nahezu aufbrauchen und die Ausführungen zum Mittelrückfluss per 16. Dezember 2020 seien so zu präzisieren, dass die entsprechenden Mittel nun anderweitig eingesetzt werden könnten. Trotz dieser Bedenken könne man sich mit der beantragten Erhöhung der maximal bereitzustellenden Mittel im Grundsatz einverstanden erklären. Umso grössere Aufmerksamkeit sei der Anpassung der kantonalen Verordnung zu schenken. Trotz vereinfachter Bedingungen sei zu gewährleisten, dass die Unterstützung nur Härtefällen zukomme. Die Ausweitung der staatlichen Unterstützung dürfe nicht zu einer Strukturhaltung um jeden Preis führen.

Es müsse auch über die Art der Beiträge nochmals diskutiert werden. Unterstützungen könnten zum Beispiel zuerst rasch und unbürokratisch als zinslose Darlehen gewährt werden und in einer zweiten Phase auf Gesuch hin im Umfang von maximal 75 Prozent der Darlehenssumme in nicht rückzahlbare Beiträge umgewandelt werden (vgl. Regelung im Kt. TG). Dies unter dem Nachweis, dass sich ihre wirtschaftliche Situation nicht oder zumindest nicht genügend verbessert hat, um in der Lage zu sein, das Darlehen vollständig zurückzuzahlen. Denkbar sei auch eine stufenweise Auszahlung: Ein erster kleiner Teilbetrag unmittelbar als Nothilfe, den wesentlichen Teil nach erfolgter umfassender Gesuchsprüfung.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. den bestehenden kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung zusätzlich mit 6,45 Millionen Franken aus den Steuerreserven zu öffnen;*
- 2. die Massnahme nach Ziffer 1, soweit sie länger als bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gelten soll, derselben zum Beschluss zu unterbreiten*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Übersicht über die bisherigen Fassungen von Artikel 12 Covid-19-Gesetz
- Covid-19-Gesetz in der von den Räten am 18.12.2020 verabschiedeten, heute geltenden Fassung (nur online)
- Covid-19-Härtefallverordnung vom 25. November 2020 (Stand am 14. Januar 2021; nur online)