

An den Landrat

Glarus, 26. Mai 2020

Coronavirus-Pandemie; Genehmigung von Massnahmen des Regierungsrates durch den Landrat oder die Landsgemeinde

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 16. März 2020 stufte der Bundesrat die Situation in der Schweiz aufgrund der Coronavirus-Pandemie als «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemiegesetz (EpG)¹ ein und ordnete für die ganze Schweiz einheitliche Massnahmen an. Alle Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wurden geschlossen. Nachdem öffentliche und private Veranstaltungen bereits zuvor eingeschränkt worden waren, wurden diese sowie der Präsenzunterricht in Schulen, Hochschulen und Ausbildungsstätten verboten. Für Kinder, die nicht privat betreut werden konnten, sollten die Kantone die notwendige Betreuung sicherstellen. Spitäler und Arztpraxen blieben geöffnet, mussten aber auf nicht dringende Eingriffe verzichten. Zur Unterstützung der Kantone bewilligte der Bundesrat den Einsatz von bis zu 8000 Armeeangehörigen. Des Weiteren beschränkte er die Einreise in die Schweiz und führte wieder systematische Grenzkontrollen ein. In einem weiteren Schritt verbot er Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum. Die Massnahmen dienten dazu, die Gesundheit der Schweizer Bevölkerung zu schützen sowie eine Überlastung des Schweizer Gesundheitswesens zu verhindern.

Am 20. März 2020 beschloss der Bundesrat ein umfassendes Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Ziel der Massnahmen war und ist es, die Beschäftigung zu erhalten, Löhne zu sichern und Selbstständigerwerbende aufzufangen. Darüber hinaus wollte der Bundesrat verhindern, dass eigentlich solvente Unternehmen infolge Schliessung von Betrieben sowie Nachfrageeinbrüchen in Schwierigkeiten geraten. Auch im Kultur- und Sportbereich sowie für die Medien, die Landwirtschaft und zur Unterstützung von Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung wurden in der Folge Massnahmen ergriffen, um Konkurse zu verhindern.

Aufgrund der positiven epidemischen Entwicklung beschloss der Bundesrat im April schrittweise Lockerungen. Ab dem 27. April 2020 konnten Spitäler sämtliche, auch nicht dringlichen Eingriffe wieder vornehmen und ambulante medizinische Praxen sowie Coiffeur-, Massage- und Kosmetikstudios ihren Betrieb wiederaufnehmen. Auch Bau- und Gartenfachmärkte, Gärtnereien und Blumenläden konnten wieder öffnen. Ab dem 11. Mai 2020 konnten

¹ SR 818.101.

Läden, Restaurants, Märkte, Museen und Bibliotheken wieder öffnen. In den Primar- und Sekundarschulen durfte der Unterricht wieder vor Ort stattfinden und im Breiten- und Spitzensport wurden Trainings wieder möglich. Die Lockerungsschritte wurden von Schutzkonzepten begleitet. Parallel dazu wurden auch die Einreisebeschränkungen gelockert. Ab dem 11. Mai 2020 musste zudem in allen Kantonen die flächendeckende Rückverfolgung von Neuinfektionen (Contact Tracing) wiederaufgenommen werden. Schliesslich hat der Bundesrat entschieden, dass Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen bis Ende August 2020 verboten bleiben und Gottesdienste ab dem 28. Mai 2020 wieder durchgeführt werden können. Über den nächsten, grösseren Lockerungsschritt ab dem 8. Juni 2020 befindet der Bundesrat voraussichtlich am 27. Mai 2020.

Angesichts der vielfältigen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf das gesellschaftliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Leben ergab sich auch auf kantonaler Ebene Handlungsbedarf. Der Regierungsrat erliess am 31. März 2020 eine kantonale COVID-19-Verordnung². Diese fasste die Massnahmen und Ausnahmeregelungen zur Bekämpfung des Coronavirus und dessen Auswirkungen im Kanton Glarus zusammen. Bereits Mitte März setzte der Regierungsrat zur Bewältigung der Notlage die Kantonale Führungsorganisation (KFO) ein, sagte die Durchführung der Näfelser Fahrt 2020 ab und verschob die Landsgemeinde 2020 auf den 6. September 2020. Gestützt auf die Arbeit einer Task Force schnürte er sodann ein Hilfspaket für die Glarner Wirtschaft. Zusätzlich stellte er je 150'000 Franken für Ausfallentschädigungen im Kulturbereich und für die Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung bereit. Im Zuge der Lockerungen auf Bundesebene nahm der Regierungsrat per 11. Mai 2020 ebenfalls erste Lockerungen im eigenen Zuständigkeitsbereich vor. So lockerte er die Besuchseinschränkungen für Spitäler, Alters- und Pflegeheime sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen³ und beschloss, den Schalterbetrieb der kantonalen Verwaltung wiederaufzunehmen.

Bundes- und Regierungsrat stützten sich bei der Anordnung ihrer Massnahmen vorwiegend auf das sogenannte verfassungsunmittelbare Notverordnungsrecht. So hat der Bundesrat seit Beginn der Coronavirus-Krise rund 20 Notverordnungen unmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)⁴ erlassen⁵. In Notlagen und anderen Fällen zeitlicher Dringlichkeiten kann auch der Regierungsrat unmittelbar gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung (KV)⁶ Verordnungen erlassen und dabei von den ordentlichen Zuständigkeiten abweichen. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage nach dem Epidemiengesetz durch den Bundesrat lag eine Notlage im Sinne dieser Bestimmung vor. Die Situation bedingte zudem ein unverzügliches Handeln. Bei der Notverordnungskompetenz des Regierungsrates handelt es sich um einen Fall der polizeilichen Generalklausel. Im Vordergrund steht der Schutz klassischer Polizeigüter. Darüber hinaus kann der Regierungsrat von seiner Kompetenz aber auch zur Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität, die weitreichende Konsequenzen hätten und letztlich zu einer Gefährdung der klassischen Polizeigüter führen könnten, Gebrauch machen. So hat in der Vergangenheit auch der Bundesrat von seiner Notverordnungskompetenz Gebrauch gemacht, obwohl es nicht um klassische polizeiliche Schutzgüter ging; etwa zur Unterstützung der UBS oder bei der Herausgabe von Bankkundendaten an die USA. Auch in der aktuellen Lage hat der Bundesrat unmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV umfangreiche Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft ergriffen.

Die gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV getroffenen Massnahmen sind befristet. Sie müssen dem Landrat «sobald als möglich» vorgelegt werden. Betreffen sie eine Regelung, die in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt, so muss die «nächste Landsgemeinde»

² GS VIII A/61/3.

³ Am 19. Mai 2020 beschloss der Regierungsrat eine weitere Lockerung per 20. Mai 2020.

⁴ SR 101.

⁵ Vgl. die Übersicht in der systematischen Sammlung des Bundesrechts unter SR 818.101.241.

⁶ GS I A/1/1.

darüber entscheiden. Mit dieser Vorlage bezweckt der Regierungsrat, seine notrechtlichen Massnahmen gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben in den ordentlichen Rechtsetzungs- und Beschlussprozess zu überführen. Diese Massnahmen bilden Gegenstand dieser Vorlage. Sie sollen – abhängig von der ordentlichen gesetzlichen Kompetenzordnung – entweder durch den Landrat oder durch die nächste Landsgemeinde genehmigt werden, wobei einer Nichtgenehmigung lediglich eine Wirkung ex nunc, also ab dem Zeitpunkt der Nichtgenehmigung, zukommt. Die Berichterstattung über die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf den Kanton Glarus bildet hingegen nicht Gegenstand dieser Vorlage.

In Bezug auf die aufgrund der Coronavirus-Pandemie anfallenden direkten Kosten für Massnahmen gegenüber der Bevölkerung oder einzelnen Personen bzw. zur Verhütung, Beseitigung oder Minderung von Gesundheitsgefährdungen gilt es zudem festzuhalten, dass diese durch den Kanton zu tragen sind, soweit sie nicht anderweitig gedeckt werden (Art. 71 EpG und Art. 12 Abs. 3 Gesundheitsgesetz⁷). Es handelt sich dabei um dringende sowie gesetzlich gebundene Ausgaben. Soweit dafür kein Budgetkredit vorhanden ist, kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung beschliessen (Art. 52 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz, FHG⁸).

⁷ GS VIII A/1/1.

⁸ GS VI A/1/2.

2. Massnahmen des Regierungsrates im Überblick

Massnahme	Dauer	Rechtsgrundlage	Begründung	Beschluss	Ordentliche Zuständigkeit
Besuchsverbot	14.3.2020 bis 10.5.2020	Art. 40 EpG	Empfehlung BAG/EDI	Allgemeinverfügung DFG vom 12.3.2020 RRB § 164 vom 31.3.2020 RRB § 222 vom 5.5.2020	DFG: Art. 12 GesG i.V.m. Art. 3 VV EpG ⁹
Besuchseinschränkungen	10.5.2020 bis 08.6.2020	Art. 40 EpG	Absprache GDK-Ost	RRB § 222 vom 5.5.2020 RRB § 242 vom 19.5.2020	DFG: Art. 12 GesG i.V.m. Art. 3 VV EpG
Ausflugsverbot	1.4.2020 bis 8.6.2020	Art. 40 EpG	Empfehlung BAG/EDI	RRB § 164 vom 31.3.2020 RRB § 242 vom 19.5.2020	DFG: Art. 12 GesG i.V.m. Art. 3 VV EpG
Betriebliche Massnahmen kantonale Verwaltung	17.3.2020 bis 31.12.2020	Art. 29, 56 PG ¹⁰	Fürsorgepflicht Arbeitgeber; Umsetzung Bundesvorgaben	RRB § 140 vom 17.3.2020 RRB § 187 vom 21.4.2020 RRB § 222 vom 5.5.2020 RRB § 223 vom 5.5.2020	Regierungsrat
Einsetzung KFO	ab 17.3.2020	Art. 7 BevG GL ¹¹ Art. 5 BeV ¹²	Notlage	RRB § 139 vom 17.3.2020 RRB § 221 vom 05.5.2020	Regierungsrat
Absage Näfelser Fahrt	–	Art. 7 FahrtG ¹³	Veranstaltungsverbot Bund	RRB § 138 vom 17.3.2020	Regierungsrat
Verschiebung Landsgemeinde	–	Art. 63 KV	Veranstaltungsverbot Bund	RRB § 137 vom 17.3.2020	Regierungsrat

⁹ GS VIII A/61/2.

¹⁰ GS II A/6/1.

¹¹ GS V G/1.

¹² GS V G/2.

¹³ GS I A/3/1.

Abschluss Leistungsvereinbarung COVID-19-Praxis	ab 18.3.2020	Art. 15 BevG GL	Entlastung Hausärzte/ Vermeidung Anstreckungen über Arztpraxen	RRB § 153 vom 24.3.2020	Regierungsrat
Abschluss Leistungsvereinbarung COVID-19-Infoline	ab 18.3.2020	Art. 15 BevG GL	Information Bevölkerung zu medizinischen Fragen	RRB § 153 vom 24.3.2020	Regierungsrat
Betreuungsangebote, Offenhaltung Krippen	1.4.2020 bis 10.5.2020	Art. 99 KV	Umsetzung Bundesvorgabe	RRB § 164 vom 31.3.2020 RRB § 222 vom 5.5.2020	Regierungsrat
Gemeindeversammlungen	1.4.2020 bis 31.12.2020	Art. 99 KV	Veranstaltungsverbot Bund	RRB § 164 vom 31.3.2020	Landsgemeinde: Art. 47 GG ¹⁴
Aussetzung Treffsicherheitsnachweis	1.4.2020 bis 31.12.2020	Art. 99 KV	Schliessung Schiessanlagen aufgrund Bundesvorgaben	RRB § 164 vom 31.3.2020	Landrat: Art. 2 und 5b JagdV ¹⁵
Verzicht auf Verzugszins Steuern	1.3.2020 bis 31.12.2020	Art. 99 KV	Hilfspaket Wirtschaft	RRB § 164 vom 31.3.2020	Landsgemeinde: Art. 187 StG ¹⁶
Verlängerung Frist Einreichung Steuererklärung	1.4.2020 bis 30.06.2020	Art. 99 KV	Hilfspaket Wirtschaft	RRB § 164 vom 31.3.2020	Steuerverwaltung: Art. 17 StV ¹⁷
Steuerliche Massnahmen auf Antrag	1.3.2020 bis 31.12.2020	Art. 99 KV	Hilfspaket Wirtschaft	RRB § 164 vom 31.3.2020	Steuerverwaltung: Art. 7a StBV ¹⁸ , Art. 10 FHG, Art. 189 StG

¹⁴ GS II E/2.

¹⁵ GS VI E/211/2.

¹⁶ GS VI C/1/1.

¹⁷ GS VI C/1/2.

¹⁸ GS VI C/1/7.

Zahlungsfristen	1.4.2020 bis 31.12.2020	Art. 10 FHG Art. 99 KV	Hilfspaket Wirtschaft	RRB § 164 vom 31.3.2020	Regierungsrat / Landsgemeinde: Art. 9 FHG
Kantonaler Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender (2,5 Mio. Fr.)	31.3.2020 bis 31.7.2020	Art. 99 KV	Hilfspaket Wirtschaft	RRB § 172 vom 31.3.2020	Landsgemeinde: Art. 69 KV
Zinsgünstige Kreditverbürgungen (10 Mio. Fr.)	31.3.2020 bis 31.7.2020	Art. 99 KV	Hilfspaket Wirtschaft	RRB § 172 vom 31.3.2020	Landsgemeinde: Art. 69 KV
Erweiterung Pflegeheimliste	14.4.2020 bis 31.12.2020	Art. 39 KVG ¹⁹ Art. 4 EG KVG ²⁰	Gesundheitspolizeiliche Massnahme	RRB § 205 vom 21.4.2020	Regierungsrat
Kantonaler Fonds für Ausfallentschädigungen im Kultursektor (150'000 Fr.)	7.4.2020 bis 31.12.2025	Art. 100 KV	Hilfspaket Kulturwirtschaft	RRB § 178 vom 7.4.2020	Regierungsrat
Leistungsvereinbarung mit Bund über Unterstützung im Kultursektor	7.4.2020 bis 31.12.2025	–	Hilfspaket Kulturwirtschaft	RRB § 178 vom 7.4.2020	Regierungsrat
Unterstützungsfonds familienergänzende Kinderbetreuung (150'000 Fr.)	28.4.2020 bis 31.12.2020	Art. 100 KV	Hilfspaket zur Sicherung der Betreuungsinstitutionen	RRB § 209 vom 28.4.2020	Regierungsrat
Anpassung Promotionsverordnung Volksschule	Frühlingsemester 2020	Art. 47 BiG ²¹	Verbot Präsenzunterricht Bund	RRB § 190 vom 21.4.2020	Regierungsrat

¹⁹ SR 832.10.

²⁰ GS VIII D/21/1.

²¹ GS IV B/1/3.

3. Massnahmen im Kompetenzbereich der Landsgemeinde

3.1. Hilfspaket Wirtschaft

3.1.1. Ausgangslage

Die Coronavirus-Pandemie legte weite Teile der Wirtschaft in der Schweiz lahm. Der Bundesrat schnürte am 13. und 20. März 2020 ein umfassendes Massnahmenpaket, um wirtschaftliche Langzeitschäden abzuwenden. Es wurden kurzfristige Überbrückungskredite bereitgestellt, mehrfach Bedingungen für Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) gelockert und ausgedehnt, sowie Erwerbsausfallsentschädigungen für Selbstständigerwerbende und Angestellte sowie eine Reihe weiterer Massnahmen beschlossen. Die Massnahmen sollten schnell und zielgerecht wirken und bei Erholung der Wirtschaft wieder rückgängig gemacht werden. Auch die Glarner Unternehmen waren und sind von der Coronavirus-Pandemie stark bis sehr stark betroffen. Trotz dem bundesrätlichen Massnahmenpaket zeigte sich, dass einige Unternehmen und Betriebe die Krise ohne zusätzliche Unterstützung nicht überstehen können.

3.1.2. Ziel

Der Regierungsrat beabsichtigte mit seinem Massnahmenpaket, die Funktionstüchtigkeit der lokalen Wirtschaft zu sichern und Liquiditätsengpässe zu verhindern. Alle betroffenen Unternehmen – unabhängig ihrer jeweiligen Rechtsform, Branche, und Geschäftsstrategie – sollten Zugang zu einer Härtefallfinanzierung bekommen, komplementär zu derjenigen des Bundes. Die Finanzierung der Massnahmen sollte nicht zulasten der laufenden Rechnung gehen, zumal der Kanton in den letzten Jahren erhebliche Reserven gebildet hatte, um für solche Krisenzeiten gerüstet zu sein.

3.1.3. Vorgehen

Das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) bildete unter dem Vorsitz von Frau Landesstatthalter Marianne Lienhard eine Task Force, um die kantonalen Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise vorzubereiten.

3.1.4. Zielgruppen

Als Zielgruppen definierte die Task Force:

- Unternehmen aller Rechtsformen und Grössen;
- geschäftsführende Unternehmensinhaber und alle im Handelsregister eingetragenen Personen;
- Selbstständigerwerbende;
- besonders betroffene Branchen: Hotellerie/Restaurants, Reisebüros, Kultur, Coiffeursalons, Gesundheitsdienstleister, Läden, Eventveranstalter usw.;
- Härtefälle.

3.1.5. Härtefall

Ein Härtefall liegt vor, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Das Unternehmen bzw. der Selbstständigerwerbende kann glaubhaft darlegen, dass der Liquiditätsengpass im Zusammenhang mit COVID-19 entstanden ist.
- Das Unternehmen ist für den Bezug der Instrumente des Bundes im Bereich Kurzarbeitsentschädigung und/oder Erwerbsausfall für Selbstständigerwerbende qualifiziert.
- Die maximalen Bundesmittel reichen zur Sicherung des Fortbestandes des Unternehmens bzw. des Betriebes nicht aus.
- Die Fortsetzung der unternehmerischen/betrieblichen Tätigkeit ist mit der Gewährung einer Überbrückungsfinanzierung (à fonds perdu oder Kredit) wahrscheinlich.

3.1.6. Vorgeschlagene Massnahmen

Die Task Force unterbreitete dem Regierungsrat folgende Vorschläge:

- *Kurzarbeitsentschädigung:* Die Beschlüsse des Bundesrates vom 13. und 20. März 2020 sollten möglichst unbürokratisch vollzogen werden. Der Bundesrat beschloss mittlerweile mehrfach Änderungen bei der KAE.
- *Kantonaler Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender:* Es gibt rund 1800 Selbstständigerwerbende im Kanton Glarus. 90 Prozent davon versteuerten in der Vergangenheit ein Nettoeinkommen von weniger als 100'000 Franken. Selbstständigerwerbende mit einer tiefen Einkommens- und Vermögenslage sollten nicht in die Sozialhilfe abgleiten. Deshalb sollte für Härtefälle ein kantonaler Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden und von Personen im Sinne der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung²² eingerichtet werden, der A-fonds-perdu-Beiträge ausrichten sollte. Der Fonds sollte mit 2,5 Millionen Franken geäuft, die Mittel den Steuerreserven entnommen und ein allfälliger Restbetrag diesen wieder gutgeschrieben werden. Es sollte gleich wie für Bürgschaften eine Einreichungsfrist bis Ende Juli 2020 gelten (vgl. Art. 11 Abs.1 COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung²³). Das Reglement zur Verteilung der Mittel war durch das DVI auszuarbeiten.
- *Zinsgünstige Kreditverbürgungen:* Der Bund verbürgt im Rahmen seines Hilfspakets Kredite an Unternehmen grosszügig: 100 Prozent bis 0,5 Millionen Franken und 85 Prozent darüber hinaus. Er ist bereit, bis maximal zehn Prozent des Jahresumsatzes eines Unternehmens als Sofortkredit zu verbürgen. Sollte dies zur Sicherstellung der Liquidität nicht ausreichen, sollte der Kanton – in Härtefällen – zusätzliche Bürgschaften für weitergehende Kredite der Hausbanken leisten können. Dies bis zu einem aggregierten Gesamtbetrag über alle Bürgschaften von 10 Millionen Franken. Die Bürgschaft des Kantons sollte in Absprache mit der kantonalen Finanzkontrolle als Eventualverpflichtung in der Bilanz ausgewiesen, allfällige Verluste über die Erfolgsrechnung verbucht werden. Es sollten auch für die kantonalen Bürgschaften die Vorschriften des Bundes gelten. Namentlich sollten sich die Unternehmen zum Verzicht auf Auszahlung von Dividenden und Boni sowie anderer Abflüsse an Aktionäre und deren nahestehenden Personen bis zur Rückzahlung der verbürgten Kredite verpflichten. Das DVI sollte die Einzelheiten zur Vergabe und Amortisation der Kredite in Zusammenarbeit mit der Glarner Kantonalbank (GLKB) erarbeiten und regeln.
- *Appelle:* Der Regierungsrat sollte sich mit Appellen an die Bevölkerung, Rechnungen von Unternehmen und Selbstständigerwerbenden beförderlich zu begleichen, an Banken, Kulanz bei Amortisationen und Kontoüberzügen (verzinslich) zu zeigen, an Krankenkassen, Kulanz bei der Mahnung von Krankenkassenprämien zu zeigen, und an Vermieter, Aufschub oder vorübergehende Reduktion von Mieten zu gewähren, wenden.

3.1.7. Beschlüsse des Regierungsrates

Der Regierungsrat richtete, gestützt auf die Vorschläge der Task Force, einen kantonalen Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden und von Personen im Sinne von Artikel 1, 2 und 5 COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung²⁴ zwecks Verhinderung eines Abgleitens in die Sozialhilfe ein und äufnete diesen mit 2,5 Millionen Franken aus den Steuerreserven. Zudem wurden zinsgünstige Kreditverbürgungen an Unternehmen in Ergänzung zur Bundeslösung im aggregierten Umfang von maximal 10 Millionen Franken gewährt. Die Regelung zur Verteilung dieser Mittel wurde durch das DVI aus-

²² SR 837.033.

²³ SR 951.261.

²⁴ Mitarbeitende Eheleute sowie eingetragene Partner oder Partnerinnen des Arbeitgebers und Personen, die in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter, als finanziell am Betrieb Beteiligte oder als Mitglieder eines obersten betrieblichen Entscheidungsgremiums die Entscheidungen des Arbeitgebers bestimmen oder massgebend beeinflussen können, sowie ihre mitarbeitenden Eheleute und eingetragenen Partner oder Partnerinnen.

gearbeitet. Diese Finanzhilfen wurden nur für Härtefälle vorgesehen (vgl. Ziff. 3.1.6), mit Befristung bis Ende Juli 2020. Schliesslich richtete der Regierungsrat einen Appell an die Bevölkerung, Banken, Krankenkassen und Vermieter.

3.1.8. Rechtliche Grundlagen

Die bewilligten Ausgaben gehen über die verfassungsmässigen und gesetzlichen Finanzbefugnisse des Regierungsrates hinaus, weshalb sie dem Landrat bzw. der Landsgemeinde sobald als möglich vorzulegen sind. Um die wirtschaftliche Lage zu beruhigen und unumkehrbare wirtschaftliche Schäden zu vermeiden, mussten die vorgesehenen Massnahmen sofort wirksam werden, weshalb sie der Regierungsrat gestützt auf seine Notrechtskompetenz (Art. 99 Abs. 1 Bst. d KV) erliess.

3.1.9. Aktueller Stand, personelle und finanzielle Auswirkungen

3.1.9.1. Kurzarbeitsentschädigung

Wirksamkeit – Das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung ist erprobt und eingespielt. Im Zuge der Coronavirus-Krise wurde es aber durch den Bund massiv ausgedehnt und auf neue Beschäftigtenkategorien angewandt. Es handelt sich dabei nicht um eine kantonale Massnahme. Bis dato wurden 762 Gesuche um Kurzarbeit bewilligt, für rund 700 Betriebe, welche Kurzarbeit für 7800 Arbeitnehmende anmeldeten. Bis jetzt wurden insgesamt 5,8 Millionen Franken KAE ausbezahlt.

Seit dem Lockdown vom 16. März 2020 hat sich die Anzahl der Stellensuchenden im Kanton Glarus stetig erhöht. Ende Februar 2020 waren es 681 gemeldete Stellensuchende. Per 13. Mai 2020 waren bereits 870 Personen ohne feste Anstellung (+189). Die meisten Neuansmeldungen kommen aus der Produktion (23 %), gefolgt von Gastro und Tourismus (22 %), dem Bau- und Baunebengewerbe (14 %) sowie aus kaufmännischen Berufen (12 %).

Für den Bereich der Erwerbsersatzordnung hat der Bundesrat am 16. April 2020, befristet bis 16. Mai 2020, die Möglichkeit für Erwerbsersatz auf Selbstständigerwerbende ausgeweitet, welche nicht direkt von den behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie betroffen sind, weil sie zwar weiterarbeiten dürfen, aber wegen den Massnahmen weniger oder keine Arbeit mehr haben. Insgesamt waren 694 Anmeldungen zu verzeichnen (Stand 15. Mai 2020). Ausbezahlt wurden insgesamt 1'372'362 Franken. Davon entfielen 1'051'437 Franken auf Zwangsschliessungen, 253'817 Franken auf Härtefälle und der Restbetrag auf Quarantäne, Kinderbetreuung und Veranstaltungsverbot.

Personelle und finanzielle Auswirkungen – Der Mehraufwand mit 762 eingegangenen Anträgen auf KAE seit Mitte März 2020 konnte mit einer Umverteilung interner Ressourcen bewältigt werden. Da bis in den Spätherbst mit vermehrter Kurzarbeit zu rechnen ist, gilt es, die personellen Ressourcen neu zu organisieren. Im Übrigen entstehen für den Kanton aus der KAE keine Kosten.

3.1.9.2. Kantonaler Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender

Wirksamkeit – Das Instrument (2,5 Mio. Fr.) hilft schnell und gezielt Kleinunternehmen, indem es einen unbürokratischen Beitrag leisten kann (einmalig 3500–6000 Fr.). Die wichtigsten Fixkosten wie Miete, Strom, Mobilität, Versicherungen usw. werden damit abgedeckt. Abhängig von der Länge des Umsatzausfalls, verpufft die Wirkung allerdings und eine Geschäftsaufgabe wird auch mit der Soforthilfe nicht verhindert. Als das Instrument am 31. März 2020 beschlossen wurde, galt ein Lockdown bis zum 19. April 2020. Tatsächlich endete er erst am 11. Mai 2020. Aktuell (Stand 13. Mai 2020) sind elf Anträge auf Soforthilfe eingegangen, welche alle bewilligt wurden.

Personelle Auswirkungen – Die Abwicklung der Anträge auf Soforthilfe läuft vollständig digital ab. Der personelle Aufwand zur Erstellung des Prozesses und der Programmierung des

Formulars betrug ungefähr fünf Manntage, aufgeteilt zwischen der Abteilung Informatik und der Kontaktstelle für Wirtschaft.

Finanzielle Auswirkungen – Es wurden elf Anträge im Umfang von 40'750 Franken bewilligt und ausbezahlt.

3.1.9.3. Zinsgünstige Kreditverbürgungen

Wirksamkeit – Dieses Instrument (10 Mio. Fr.) ist als Ergänzung zu den COVID-19- und den COVID-19-plus-Krediten des Bundes gedacht. Bis zum 13. Mai 2020 sind noch keine Anträge eingegangen. Die Wirksamkeit kann demnach noch nicht beurteilt werden.

Personelle Auswirkungen – Die Abwicklung der zusätzlichen Kreditverbürgungen läuft via Hausbank der Antragsteller. Die Regelungen und Verträge wurden vom DVI zusammen mit der GLKB erarbeitet, basierend auf den Dokumenten im Zusammenhang mit den COVID-19-Krediten des Bundes. Das Erstellen der Dokumente hat ungefähr fünf Manntage im DVI bzw. der Kontaktstelle für Wirtschaft in Anspruch genommen.

Finanzielle Auswirkungen – Da bisher noch keine Anträge eingegangen sind, gib es auch noch keine finanziellen Auswirkungen.

3.1.9.4. Appelle an Bevölkerung, Banken, Krankenkassen und Vermieter

Wirksamkeit – Banken: Die GLKB hat sich bereits kurz nach der Verhängung des Lockdowns am 16. März 2020 mit einem Betrag von 15 Millionen Franken für Kulanz-Massnahmen (Erstreckung Zinszahlungen und Amortisationen) engagiert. Andere Banken sind möglicherweise restriktiver. Was die Mietverhältnisse angeht, ist eine Vorlage im Bundesparlament hängig. Alle öffentlichen Rechnungssteller, wie z. B. auch die Technischen Betriebe und die Steuerbehörden, zahlen Kreditorenrechnungen seit dem 1. April 2020 sofort und die Debitorenziele wurden ausgeweitet. Die Appelle der Regierung zeigen alles in allem Wirkung. Direkte personelle oder finanzielle Auswirkungen hatten diese Appelle keine.

3.2. **Gemeindeversammlungen**

3.2.1. *Ausgangslage*

3.2.1.1. Rechtliche Grundlagen

Nach Artikel 47 des Gemeindegesetzes (GG) haben Gemeinden ohne Gemeindeparlament mindestens zweimal jährlich, im Frühjahr und im Herbst, eine ordentliche Gemeindeversammlung abzuhalten. Sie beschliessen spätestens bis zum 30. Juni über die Rechnung des Vorjahres und bis zum 15. Dezember über den Voranschlag sowie den Steuerfuss für das folgende Jahr. Eine Verschiebung der Gemeindeversammlung auf einen Termin nach dem 30. Juni oder die Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle der Gemeindeversammlung (vgl. Art. 29 GG) lässt das Gemeindegesetz nicht zu.

Die COVID-19-Verordnung ²⁵ verbietet öffentliche oder private Veranstaltungen (Art. 6 Abs.1) und Menschenansammlungen im öffentlichen Raum von mehr als fünf Personen (Art. 7c Abs. 1). Diese Verbote standen der Durchführung von Gemeindeversammlungen zunächst bis mindestens am 19. April 2020 und sodann bis mindestens 7. Juni 2020 entgegen. Damit ergab sich ein Konflikt zwischen den Vorgaben des Gemeindegesetzes und den bundesrechtlichen Vorgaben. Zwar bestand und besteht die Möglichkeit, dass die zuständige kantonale Behörde Ausnahmen von den Verboten hätte bewilligen können, wenn überwiegende Interessen dies geboten hätten und ein Schutzkonzept vorgelegen wäre. Indessen lag es auf der Hand, dass ein Schutzkonzept für eine Gemeindeversammlung den Vorgaben des

²⁵ SR 818.101.24.

Bundesamtes für Gesundheit (BAG) kaum hätte genügen können. Deshalb erschien ein Abweichen von den Vorgaben aus Artikel 47 GG für die Durchführung einer Gemeindeversammlung während der Corona-Krise als geboten.

3.2.1.2. Dringlichkeit

Da bis zum 31. März 2020 nicht davon ausgegangen werden konnte, dass aufgrund der Coronavirus-Pandemie ab dem 19. April bzw. 7. Juni 2020 wieder Grossveranstaltungen wie Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können, und unter Berücksichtigung, dass Versammlungen eine Vorlaufzeit von rund zwei Monaten benötigen, zeigte es sich, dass es zumindest schwierig, möglicherweise gar unmöglich werden würde, in der ersten Jahreshälfte 2020 eine Gemeindeversammlung durchzuführen. Es waren deshalb rechtzeitig Vorkehren zu treffen, um die Gemeinden für das laufende Jahr von der Pflicht zur Durchführung einer Gemeindeversammlung bis zum 30. Juni 2020 zu entbinden.

Gestützt auf Dringlichkeitsrecht (Art. 99 Abs. 1 Bst. d KV) war der Regierungsrat vorliegend zuständig, die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Die zeitliche Dringlichkeit ergab sich aus dem geschilderten Sachverhalt. Eine vorgängige Beratung und anschliessende Beschlussfassung durch den Landrat war ausgeschlossen, zumal dieser aufgrund der Corona-Krise nicht tagte. Der Konflikt, welchen die COVID-19-Verordnung 2 im Verhältnis zu Artikel 47 GG geschaffen hatte, musste aufgelöst und Klarheit geschaffen werden.

Schliesslich war davon auszugehen, dass es in den wenigsten Fällen von grosser Tragweite sein würde, dass eine Gemeinderechnung noch vor Mitte Jahr den Stimmberechtigten zur Abnahme unterbreitet werden konnte. Was für Kirchgemeinden und Gemeinden mit Parlament den Regelfall bildet, sollte vorliegend ausnahmsweise auch in Bezug auf Gemeinden ohne Parlament toleriert werden können: Es sollte ihnen gestattet werden, ihre Rechnungen 2019 bis spätestens am 15. Dezember 2020 den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

3.2.2. Beschluss

Den Gemeinden wurde, gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV, ausnahmsweise gestattet, ihre Rechnungen 2019 bis spätestens Mitte Dezember 2020 den Stimmberechtigten zur Abnahme zu unterbreiten (vgl. Art. 4 COVID-19-Verordnung GL).

3.2.3. Wirksamkeit

Die lediglich auf die Frühlingsgemeindeversammlung 2020 ausgerichtete Massnahme ist wirksam. Sie befreit die Gemeinden von der gesetzlichen Verpflichtung, ihre Rechnungen den Stimmberechtigten vor dem 30. Juni 2020 vorzulegen bzw. verschafft ihnen die Möglichkeit, dies bis spätestens Mitte Dezember 2020 nachzuholen. Darüber hinaus entfaltet diese Massnahme keinerlei Wirkung. Deshalb wird sie der Landsgemeinde vorliegend auch nicht mehr zur Genehmigung unterbreitet.

3.2.4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Massnahme hat keine nennenswerten personellen oder finanziellen Auswirkungen.

3.3. **Verzicht auf Verzugszinsen für Kantons- und Gemeindesteuern**

3.3.1. Ausgangslage

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie beschloss der Bundesrat am 20. März 2020 diverse Liquiditätshilfen für Unternehmen. So sollen Unternehmen Liquiditätspuffer im Steuerbereich gewährt werden, indem diese die Möglichkeit erhielten, die Zahlungsfristen zu erstrecken, ohne Verzugszins bezahlen zu müssen.

Aus diesem Grund wurde für die Mehrwertsteuer, für Zölle, für besondere Verbrauchssteuern und für Lenkungsabgaben in der Zeit vom 21. März 2020 bis 31. Dezember 2020 der Zinssatz auf 0,0 Prozent gesenkt. In dieser Zeitspanne werden keine Verzugszinsen in Rechnung gestellt. Für die Direkte Bundessteuer gilt dieselbe Regelung ab dem 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020²⁶.

Im Rahmen des Hilfspakets Wirtschaft (s. Ziff. 3.1) griff der Regierungsrat die bundesrätliche Massnahmen im Steuerbereich auf und beschloss, dass natürliche und juristische Personen auch auf kantonaler Ebene die Möglichkeit haben sollen, die Zahlungsfristen zu erstrecken, ohne Verzugszinsen zahlen zu müssen. Entsprechend werden auch für die Kantons- und Gemeindesteuern in der Zeit vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 keine Verzugszinsen in Rechnung gestellt (Art. 10 Abs. 1 COVID-19-Verordnung GL).

3.3.2. Rechtliche Grundlagen

Gemäss Artikel 187 Absatz 2 Steuergesetz werden für verspätete Steuerzahlungen Verzugszinsen erhoben. Die Fälligkeitstermine und Zahlungsfristen sind in der landrätlichen Verordnung über den Steuerbezug (StBV) festgelegt und die Höhe des Verzugszinses in der regierungsrätlichen Verordnung über Zinsen, Skonti und Bezugslimiten für die Kantons- und Gemeindesteuern²⁷.

Theoretisch wäre es denkbar, dass der Regierungsrat – insbesondere im aktuellen Zinsumfeld – die Verzugszinsen auf null Prozent setzen könnte. Dies dürfte jedoch kaum dem Wortlaut des Steuergesetzes und der Motivation des historischen Gesetzgebers entsprechen, weshalb diese Massnahme der Landsgemeinde vorzulegen ist.

3.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Im Jahr 2019 betrugen die Verzugszinsen für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden rund 300'000 Franken. Für die Periode vom 1. März 2020 bis 31. Dezember 2020 (10 Monate) würde entsprechend mutmasslich ein Ausfall von mindestens 250'000 Franken resultieren. Nicht berücksichtigt sind dabei die aufgrund des Coronavirus und der damit verbundenen allfälligen Liquiditätsschwierigkeiten ansonsten zusätzlich zu erwartenden Verzugszinsen.

3.4. Zahlungsfristen öffentliche Hand

3.4.1. Ausgangslage

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie beschloss der Bundesrat am 20. März 2020 auch diverse Liquiditätshilfen für Unternehmen. Dabei hat die Eidgenössische Finanzverwaltung die Verwaltungseinheiten des Bundes angewiesen, Kreditorenrechnungen rasch zu prüfen und so schnell wie möglich auszuführen, ohne Ausnützung der Zahlungsfristen. Damit sollte die Liquidität der Lieferanten des Bundes gestärkt werden.

Im Rahmen des Hilfspakets Wirtschaft (s. Ziff. 3.1) griff der Regierungsrat auch diese bundesrätliche Massnahme auf. Um natürlichen und juristischen Personen Liquiditätspuffer zu ermöglichen, sollten Kanton und Gemeinden sowie die ihnen gehörenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts Rechnungen möglichst umgehend, in der Regel innert 10 Tagen, bezahlen (Art. 11 Abs. 1 COVID-19-Verordnung GL) und bei Debitoren die Zahlungsfrist allgemein auf 120 Tage erstrecken (Abs. 2). Ausgenommen von den längeren Zahlungsfristen sind Bussen, bei denen weiterhin die ordentlichen Zahlungsfristen von in der Regel 30 Tagen gelten.

²⁶ Vgl. Verordnung über den befristeten Verzicht auf Verzugszinsen bei verspäteter Zahlung von Steuern, Lenkungsabgaben und Zollabgaben sowie Verzicht auf die Darlehensrückerstattung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit vom 20. März 2020 (SR 641.207.2).

²⁷ GS VI C/1/7/1.

Zudem besteht gemäss Artikel 10 FHG auch die Möglichkeit, Ratenzahlungen zu bewilligen oder Forderungen zu stunden. In letzterem Fall sollen dabei bis Ende 2020 keine Zinsen erhoben werden (Abs. 3).

3.4.2. Rechtliche Grundlagen

Gemäss Artikel 9 Absatz 2 FHG regelt der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat den Zahlungsvollzug und die Zeichnungsberechtigung.

Mangels anderweitiger Regelung ist dabei davon auszugehen, dass der Regierungsrat bzw. die jeweiligen Gemeinderäte auch den Zahlungsvollzug «ihrer» juristischen Personen des öffentlichen Rechts (insbesondere selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten) regeln dürfen.

Der Regierungsrat hat seine ordentlichen Zuständigkeiten folglich insofern überschritten, als er – in Abweichung von Artikel 9 Absatz 2 FHG – auch für die Gemeinden und ihre juristischen Personen des öffentlichen Rechts Vorgaben zum Zahlungsvollzug erliess.

3.4.3. Finanzielle Auswirkungen

Sollte die Massnahme zu einem zusätzlichen Liquiditätsbedarf für die öffentliche Hand führen, kann sich diese aufgrund der aktuellen Situation auf dem Geldmarkt zu sehr vorteilhaften Konditionen mit Liquidität eindecken. Entsprechend sind – wenn überhaupt – nur geringe finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

Per Ende Jahr ist in der Bilanz mit einem höheren Debitorenbestand zu rechnen, da theoretisch die Rechnungen von 90 Tagen erst im Folgejahr fällig werden. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass alle Schuldner die maximale Zahlungsfrist von 120 Tagen ausnutzen werden.

Keine Aussagen sind zurzeit zum Ausfallrisiko möglich. Rein aufgrund der veränderten Zahlungsfristen ist nicht mit einem höheren Ausfallrisiko zu rechnen. Es ist aber davon auszugehen, dass es aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu vermehrten Zahlungsrückständen bzw. -ausfällen kommen wird.

4. Massnahmen im Kompetenzbereich des Landrates

4.1. Aussetzung Treffsicherheitsnachweis

4.1.1. Ausgangslage

Aufgrund der Vorgaben des Bundes in der COVID-19-Verordnung 2 blieben in allen Kantonen diejenigen Schiessanlagen, auf denen der Treffsicherheitsnachweis nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 5a Jagdverordnung (JagdV) erbracht werden kann, zunächst bis mindestens am 19. April 2020 geschlossen. Wegen der bestehenden Einschränkungen bei der Ein- und Ausreise konnte auch nicht auf Schiessanlagen im nahen Ausland ausgewichen werden. Somit war es den im Kanton Glarus jagdberechtigten Personen ab dem 16. März 2020 weder im Kanton selbst, noch in anderen Kantonen, noch im angrenzenden Ausland möglich, den Treffsicherheitsnachweis zu absolvieren.

4.1.2. Beschluss

Da die Mehrheit der Jagdberechtigten den Treffsicherheitsnachweis jeweils im Frühjahr absolviert, war absehbar, dass die Gültigkeit einer grossen Zahl an Treffsicherheitsnachweisen aufgrund der Massnahmen des Bundesrates auslaufen würde. Da es der Regierungsrat als nicht sachgerecht erachtete, den ordentlichen Jagdbetrieb einzuschränken, entschloss er

sich deshalb, mit Erlass der COVID-19-Verordnung GL am 31. März 2020, auf das Erfordernis des Nachweises der Treffsicherheit als Voraussetzung für die Erteilung der Jagdberechtigung für das Jahr 2020 zu verzichten (s. Art. 5).

4.1.3. Zuständigkeit

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 5b JagdV schreiben vor, dass der Treffsicherheitsnachweis jährlich vor dem Lösen des Patentes erbracht werden muss. Dabei handelt es sich um eine Regelung im Zuständigkeitsbereich des Landrates. Mit Artikel 5 COVID-19-Verordnung GL ist der Regierungsrat von dieser Zuständigkeit abgewichen, weshalb sie dem Landrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist.

4.1.4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Gewisse Mindereinnahmen dürften bei den Anbietern, bei denen der Treffsicherheitsnachweis erbracht werden kann, anfallen. Diese lassen sich jedoch nicht beziffern. Im Übrigen hat die Massnahme keine nennenswerten personellen oder finanziellen Auswirkungen.

5. Ausblick

Die Coronavirus-Pandemie und der Umgang mit ihren Auswirkungen dürfte das private und öffentliche Leben in der Schweiz und im Kanton Glarus noch längere Zeit prägen. Weitere Lockerungsschritte ab dem 8. Juni 2020 sind durch den Bundesrat bereits in Aussicht gestellt. Die Grenzen zu Frankreich, Deutschland und Österreich sollen Mitte Juni 2020 wieder öffnen. Italien hat eine einseitige Öffnung bereits ab Anfang Juni angekündigt. Lockerungen betreffend Veranstaltungen und dem Verbot von Menschenansammlungen sind in Diskussion, nicht zuletzt auch, was die Ausübung der politischen Rechte anbelangt, aber auch mit Blick auf die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit. Der Fahrplan sowie der Umfang der Lockerungen ist dabei abhängig von der Entwicklung der epidemischen Lage mit Fokus auf den Schutz der Gesundheit der Schweizer Bevölkerung sowie der Aufrechterhaltung der Kapazitäten im Schweizer Gesundheitswesen. Dabei dürfte der flächendeckenden Rückverfolgung von Neuinfektionen (Contact Tracing) durch die Kantone eine entscheidende Bedeutung zukommen.

Rückschritte und weitere Einschränkungen sind im Lockerungsprozess nicht ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat den Schwerpunkt von weiteren Massnahmen auf kantonaler Ebene in der Umsetzung und dem Vollzug der Vorgaben des Bundes. Aufgrund der immer noch sehr dynamischen Entwicklung schliesst er nicht aus, weiterhin auf seine Notverordnungscompetenz nach Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV zurückgreifen zu müssen. Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung für einen sorgfältigen, vor allem aber verhältnismässigen Umgang mit diesem Instrument bewusst. Er wird weiterhin bemüht sein, nur die notwendigen, zeitlich dringlichen Massnahmen zu ergreifen und diese schnellstmöglich wieder aufzuheben bzw. dem ordentlichen Erlass- und Beschlussprozess vor dem Landrat und der Landsgemeinde zuzuführen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. das Aussetzen des Treffsicherheitsnachweises für das Jahr 2020 zu genehmigen; und*
- 2. die Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft in der Kompetenz der Landsgemeinde (kantonaler Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender im Umfang von 2,5 Mio. Fr. sowie zinsgünstige Kreditverbürgungen im Umfang von 10 Mio. Fr.), den Verzicht auf Verzugszinsen für Kantons- und Gemeindesteuern bis 31. Dezember 2020 sowie die Anpassung von Zahlungsfristen der Gemeinden und ihrer juristischen Personen des öffentlichen Rechts bis 31. Dezember 2020 der Landsgemeinde zur Genehmigung zu unterbreiten.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*