

Nachtrag zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. April 2021

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | 2 |
| 1 Anpassungen betreffend Härtefallmassnahmen | 2 |
| 1.1 Ausgangslage | 2 |
| 1.2 Änderungsbedarf aufgrund des revidierten Bundesrechts | 3 |
| 1.2.1 Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken | 3 |
| 1.2.2 Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken | 4 |
| 2 Zusätzliche Unterstützung für Seilbahnunternehmen | 4 |
| 2.1 Ausgangslage | 4 |
| 2.2 Entschädigung für die Dauer der behördlich angeordneten Schliessung | 6 |
| 3 Härtefallunterstützung für Tourismusorganisationen | 6 |
| 3.1 Ausgangslage | 6 |
| 3.2 Antrag des Tourismusrates vom 1. April 2021 | 6 |
| 3.3 Lösungsvorschlag | 7 |
| 4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen | 7 |
| 5 Finanzielle und personelle Auswirkungen | 9 |
| 5.1 Härtefallmassnahmen | 9 |
| 5.2 Seilbahnunternehmen | 9 |
| 5.3 Tourismusunterstützung | 10 |
| 5.4 Gesamte Mehrkosten der Vorlage | 10 |
| 5.5 Finanzierung aus dem besonderen Eigenkapital | 10 |
| 6 Referendum | 10 |
| 7 Antrag | 11 |
| Entwurf (Nachtrag zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie) | 12 |

Zusammenfassung

Das Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie regelt im Wesentlichen die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen des Kantons St.Gallen – dies auf Grundlage der bundesrechtlichen Vorgaben zur Beteiligung des Bundes an solchen kantonalen Härtefallmassnahmen. Im März 2021 erfolgten Änderungen im Bundesrecht, die zu Anpassungsbedarf im kantonalen Recht führen. Die Regierung hat am 6. April 2021 bereits eine dringliche Verordnung erlassen, die mit dem vorliegenden Erlass in ordentliches Gesetzesrecht überführt werden soll.

Zudem sind zusätzliche Unterstützungsmassnahmen für Seilbahnunternehmen aufgrund der behördlich angeordneten Schliessung über die Weihnachtsfeiertage 2020 sowie eine zusätzliche Härtefallunterstützung für Tourismusorganisationen Gegenstand dieser Vorlage.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie.

1 Anpassungen betreffend Härtefallmassnahmen

1.1 Ausgangslage

Am 17. Februar 2021 hat der Kantonsrat das Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.3) erlassen und nach Art. 68 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) auf den 18. Februar 2021 dringlich in Vollzug gesetzt. Das Gesetz regelt unter anderem die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen des Kantons St.Gallen auf Grundlage des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (SR 818.102; nachfolgend Covid-19-Gesetz) und der eidgenössischen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 25. November 2020 (SR 951.262; nachfolgend Covid-19-Härtefallverordnung).

Am 19. März 2021 hat die Bundesversammlung Änderungen am Covid-19-Gesetz beschlossen (AS 2021, 153). 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 gestützt auf (den bisherigen) Art. 3 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung 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^{ter} gilt neu ein Dividendenverbot über vier Jahre (Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie die drei darauffolgenden Jahre). Bis anhin galt gestützt auf (den bisherigen) Art. 6 der Covid-19-Härtefallverordnung ein Dividendenverbot während drei Jahren.

- Gemäss Art. 12 Abs. 1^{quater} bis Abs. 1^{septies} des Covid-19-Gesetzes wird neu unterschieden zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis und mit 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken. Bei Ersteren beteiligt sich der Bund zu 70 Prozent an den Härtefallmassnahmen. Die Kantone müssen die Mindestanforderungen des Bundes einhalten. Bei Letzteren trägt der Bund die Härtefallmassnahmen zu 100 Prozent. 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^{quater} 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.

Am 31. März 2021 hat der Bundesrat im Nachgang zu den Beschlüssen der Bundesversammlung vom 19. März 2021 diverse Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung beschlossen und auf den 1. April 2021 in Kraft gesetzt (AS 2021, 184). 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 von bis und mit 5 Mio. Franken und auf 5 Mio. Franken für Unternehmen mit einem Umsatz von über 5 Mio. Franken);
- eigene, landesweit einheitliche materielle Bestimmungen und formelle Mindestanforderungen für die Unterstützung von grossen Unternehmen mit einem Umsatz von über 5 Mio. Franken;
- Ausführungsbestimmungen zur Gewinnbeteiligung des Bundes für unterstützte Unternehmen mit einem Umsatz von über 5 Mio. Franken.

Am 6. April 2021 hat die Regierung für den Kanton St.Gallen die dringliche Ergänzende Verordnung über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.302) erlassen und rückwirkend ab 1. April 2021 in Vollzug gesetzt. Da der Vollzug der Härtefallmassnahmen bereits intensiv läuft, war es wichtig, diese Änderungen möglichst rasch umsetzen zu können. Andernfalls hätten Gesuche vorderhand nach altem Recht bearbeitet und nachträglich korrigiert werden müssen. Die dringliche Verordnung soll mit dem vorliegenden Nachtrag nunmehr ins Gesetz überführt werden.

1.2 Änderungsbedarf aufgrund des revidierten Bundesrechts

1.2.1 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 Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie zunächst ein grundsätzlicher Anpassungsbedarf, weil neu unterschieden werden muss zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis und mit 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken. Bei Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken, die zu 100 Prozent vom Bund getragen werden, müssen die Vorgaben des Bundesrechts unverändert eingehalten werden. Die Kantone dürfen keine eigenen, zusätzlichen Anforderungen festlegen. Soweit Abschnitt II des Gesetzes über die

wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie von den besonderen Vorschriften des Bundesrechts abweichende Regelungen trifft, dürfen diese auf Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken nicht angewendet werden.

1.2.2 Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken

Hinsichtlich der Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis und mit 5 Mio. Franken sind die vom Kanton zusätzlich festgelegten Anforderungen aufgrund der neuen bundesgesetzlichen Vorgaben nicht mehr vollumfänglich zulässig. Art. 3 Abs. 1 Bst. c des kantonalen Gesetzes verlangt in der bisherigen Fassung, dass das gesuchstellende Unternehmen eine operative Geschäftstätigkeit im Kanton ausübt. 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. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass Art. 3 Abs. 1 Bst. c der Covid-19-Härtefallverordnung verlangt, dass die Lohnkosten eines Unternehmens überwiegend in der Schweiz anfallen. Damit kommen Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen, die operativ überwiegend im Ausland tätig sind, weiterhin nicht in den Genuss von Härtefallmassnahmen.

Weiter verlangt Art. 3 Abs. 1 Bst. c des kantonalen Gesetzes in der bisherigen Fassung, dass das gesuchstellende Unternehmen per 15. März 2020 Arbeitsplätze im Umfang von wenigstens 100 Stellenprozenten in der Schweiz aufweist. Der Grund für die Festsetzung des massgebenden Zeitpunkts auf den 15. März 2020 war, dass ein Unternehmen nicht von den Härtefallmassnahmen ausgeschlossen werden sollte, wenn es aufgrund der Corona-Krise unter diese Schwelle von 100 Stellenprozenten gefallen ist, der Finanzplan aber eine Rückkehr über diese Schwelle vorsieht, wenn die Lage sich gebessert hat. Da neu auch Unternehmen, die zwischen März und September 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, um Härtefallmassnahmen ersuchen können, ist dieser Zeitpunkt nicht mehr sinnvoll. Der massgebende Zeitpunkt ist neu auf den 30. September 2020 festzusetzen, entsprechend der Vorgabe von Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Covid-19-Härtefallverordnung, wonach die Gründung vor dem 1. Oktober 2020 erfolgt sein muss.

Diese geplanten Anpassungen von Art. 3 Abs. 1 Bst. c des kantonalen Gesetzes sollen nur für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis und mit 5 Mio. Franken gelten. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken sollen wie ausgeführt die Anspruchsvoraussetzungen des Bundesrechts unverändert zur Anwendung kommen.

2 Zusätzliche Unterstützung für Seilbahnunternehmen

2.1 Ausgangslage

Für die Zeit vom 22. bis 30. Dezember 2020 erteilte der Kanton St.Gallen den Betreibern der Skigebiete aufgrund der damaligen epidemiologischen Lage und der nur noch knappen freien Kapazitäten der stationären Gesundheitsversorgung die nach Art. 5c Abs. 2 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (SR 818.101.26; nachfolgend Covid-19-Verordnung besondere Lage) notwendigen Betriebsbewilligungen nicht. Die Skigebiete blieben demnach über die Weihnachtsfeiertage während insgesamt neun Tagen geschlossen.

Anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie wurde die Regierung mittels

Auftrag eingeladen zu prüfen, «ob in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie Seilbahnunternehmen für ungedeckte Fixkosten während der behördlich angeordneten Schliessstage im Dezember 2020 nicht rückzahlbare Beiträge ohne Gemeindebeteiligung gewährt werden können».

Die Seilbahnbetreiber in den Wintersportgebieten fallen unter die grundsätzlich beitragsberechtigten Unternehmen im Rahmen des Härtefallprogramms nach Art. 4 des Gesetzes über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie. In der Botschaft vom 19. Januar 2021 zu diesem Gesetz (22.21.02, S. 29) wurde ausgeführt, sie erfüllten jedoch in der Regel die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht. Weder betrage die Umsatzeinbusse mehr als 40 Prozent (vgl. Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung) noch seien diese Betriebe während mehr als 40 Tagen auf behördliche Anordnung hin geschlossen worden (vgl. Art. 5b der Covid-19-Härtefallverordnung). Die Seilbahnunternehmen könnten deshalb nicht von der Härtefall-Regelung profitieren. Gleichwohl sähen sie sich zumindest teilweise mit ernsthaften Liquiditätsproblemen konfrontiert.

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass die behördlich angeordnete Schliessung der Seilbahnunternehmen an sich weit unter der Schwelle liegt, die das Bundesrecht als Unterstützungsvoraussetzung für behördlich geschlossene Unternehmen vorsieht. Jedoch konnten die den Seilbahnbetrieben angegliederten Gastronomieunternehmen oder -sparten, Sportartikelläden und Schneesportschulen mit namhaften Beiträgen à fonds perdu aus dem ordentlichen Härtefallprogramm (d.h. mit Bundesbeteiligung) unterstützt werden. Insgesamt wurden sechs verschiedene Gesellschaften mit insgesamt über 2,6 Mio. Franken Beiträgen à fonds perdu unterstützt. Zusätzlich ist der Kanton Solidarbürgschaften über weitere rund 1,6 Mio. Franken eingegangen. Die Seilbahnunternehmen gehören damit – was die Entschädigungen für ungedeckte Fixkosten in der Gastronomie betrifft – zu den Empfängern mit den höchsten individuellen Beiträgen. Derzeit ist noch offen, ob im Rahmen der ordentlichen Härtefallmassnahmen weitere Unterstützungsmöglichkeiten bestehen, nachdem der Bund für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Mio. Franken ein separates Unterstützungsprogramm geschaffen hat (vgl. Art. 8a ff. der Covid-19-Härtefallverordnung).

Darüber hinaus richtete die kantonale Arbeitslosenkasse denselben Unternehmen Kurzarbeitsentschädigungen in der Höhe von insgesamt mehr als 2,5 Mio. Franken aus (Stand: 7. April 2021).

Inzwischen haben mehrere Seilbahnunternehmen eine vorläufige Saisonbilanz gezogen. Die Bergbahnen Flumserberg AG etwa berichtete am 5. April 2021 von einem Besucherrückgang von rund 25 Prozent. Die Bergbahnen Wildhaus AG verzeichnete hingegen mehr Ersteintritte als im Vorjahr. Auch die Pizolbahnen verbuchten keinen Rückgang der Gästezahlen im Vergleich mit dem Vorwinter 2019/2020 (Medienmitteilung vom 6. April 2021). Besonders empfindlich traf alle Seilbahnunternehmen der Umstand, dass die Gastronomie lediglich als Takeaway betrieben werden konnte. Hier waren die Umsatzverluste im Vergleich zur Vorperiode sehr erheblich (rund 50 Prozent).

Unabhängig davon wurde die Regierung von sechs Seilbahnunternehmen um Unterstützung nach Art. 19 des geltenden Gesetzes über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie ersucht. Diese Bestimmung ermöglicht es dem Kanton, Seilbahnunternehmen abweichend von den bundesrechtlichen Voraussetzungen – namentlich vom Erfordernis eines Umsatzrückgangs von mehr als 40 Prozent im Vergleich mit dem Vorjahr nach Art. 5 Abs. 1 und 1^{bis} der Covid-19-Härtefallverordnung – und mit eigenen Mitteln (d.h. ohne Beteiligung des Bundes, teilweise jedoch mit Beteiligung der Standortgemeinden) mit nicht rückzahlbaren Beiträgen, Solidarbürgschaften oder Darlehen zu unterstützen. Während fünf Gesuche mangels vollständiger Unterlagen noch nicht geprüft werden konnten, hat die Vorprüfung

des sechsten Gesuchs keine unmittelbaren Liquiditätsprobleme ergeben. Der Entscheid der Regierung steht noch aus. Die Entschädigung für die Dauer der behördlich angeordneten Schliessung ist nicht Teil dieses Programms, sondern soll separat erfolgen.

2.2 Entschädigung für die Dauer der behördlich angeordneten Schliessung

Die im Entwurf vorgesehene Regelung orientiert sich an den Vorgaben in Art. 5b der Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes für behördlich geschlossene Unternehmen, mit Ausnahme der dort vorgesehenen Mindestschliessungsdauer von 40 Tagen. Namentlich handelt es sich nicht um eine Entschädigung zum Ausgleich der durch die Schliessung erlittenen Umsatzeinbussen, sondern – wie bei sämtlichen anderen Unternehmen auch – zur Deckung allfällig verbliebener ungedeckter Fixkosten. Ob solche entstanden sind bzw. verbleiben, kann erst nach Vorliegen des Jahresabschlusses 2020/2021 bzw. eines Zwischenabschlusses über die Wintersaison beurteilt werden. Weil das Geschäftsmodell der Seilbahnbetriebe mit diversen anderweitigen Unwägbarkeiten – namentlich Witterungseinflüssen – einhergeht, sind die geltend gemachten ungedeckten Fixkosten zudem an den Umsatzzahlen einer längeren Vergleichsperiode von fünf Jahren zu plausibilisieren. Die zusätzlichen Härtefallmassnahmen werden schätzungsweise rund 1 Mio. Franken kosten; sie können im Rahmen des für Seilbahnunternehmen bestehenden Kostendachs von 6 Mio. Franken abgewickelt werden. Wird ein Seilbahnunternehmen im Rahmen von Abs. 1^{bis} dieser Bestimmung unterstützt, ist dies im Rahmen der Gesuche gemäss Abs. 1 zu berücksichtigen. Eine Doppelfinanzierung ist auszuschliessen.

3 Härtefallunterstützung für Tourismusorganisationen

3.1 Ausgangslage

Die regionalen Tourismusorganisationen sind von den Auswirkungen der Covid-19-Epidemie stark betroffen. In Verbindung mit den weggefallenen Einnahmen aus Gasttaxen, Provisionen und Verkaufserlösen beklagen die Destinationsmanagementorganisationen fehlende Mittel zur Unterstützung der touristischen Leistungsträger. In den Bereichen Vermarktung, Produktentwicklung und Service gegenüber den Leistungsträgern mussten empfindliche Abstriche gemacht werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton St.Gallen seine Verpflichtungen für das Jahr 2020 gemäss seiner Leistungsvereinbarung 2020–2023 vollumfänglich erfüllt hat und die Tourismusorganisationen mit Staatsbeiträgen in der Höhe von Fr. 1'625'000.– unterstützt hat. Im laufenden Jahr 2021 wurden zudem bereits 80 Prozent der ordentlichen Beiträge ausgerichtet. Der Kanton St.Gallen hat sodann zur Unterstützung der Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe entschieden, in den Jahren 2020 und 2021 die jährlich anfallenden Gastwirtschafts- und Beherbergungsabgaben auszusetzen. Die Regierung hat überdies bereits im Sommer 2020 einem Gesuch des Tourismusrates entsprochen und für Recovery-Massnahmen zusätzliche Staatsbeiträge zulasten der Tourismusrechnung im Umfang von Fr. 1'004'000.– gesprochen.

3.2 Antrag des Tourismusrates vom 1. April 2021

Der Tourismusrat beantragte der Regierung am 1. April 2021, die aufgrund fehlender Übernachtungen, ausgebliebener Tagestouristinnen und -touristen sowie der durch Anlassverbote weggefallenen Events entstandenen Finanzierungslücken durch Unterstützung im Rahmen des kantonalen Härtefallprogramms zu schliessen.

Zur Begründung verweist der Tourismusrat im Vergleich zum Vorjahr (2019) auf folgende Einnahmeausfälle der vier Tourismusorganisationen (2020 und erstes Quartal 2021):

| | |
|------------------------|-----------------|
| – St.Gallen-Bodensee | Fr. 844'370.– |
| – Rapperswil-Zürichsee | Fr. 337'950.– |
| – Heidiland | Fr. 347'221.– |
| – Toggenburg | Fr. 199'383.– |
| – Total | Fr. 1'728'924.– |

3.3 Lösungsvorschlag

Angesichts dieser Einnahmeausfälle und der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die von der Covid-19-Epidemie ohnehin besonders betroffenen touristischen Leistungserbringer schlägt die Regierung vor, dem zuständigen Departement die Kompetenz einzuräumen, die genannten Tourismusorganisationen im Sinne einer ausserordentlichen Härtefallunterstützung mit nicht rückzahlbaren Beiträgen von höchstens Fr. 750'000.– zu unterstützen. Allfällige Beiträge sollen unabhängig von den Staatsbeiträgen nach Art. 2 ff. des Tourismusgesetzes (sGS 575.1) ausgerichtet werden können. Eine Beteiligung des Bundes scheidet aus, weil die meisten Tourismusorganisationen keine «Unternehmen» nach Art. 2 der Covid-19-Härtefallverordnung sind bzw. von der öffentlichen Hand beherrscht werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a der Covid-19-Härtefallverordnung). Wie beim ordentlichen Härtefallprogramm sollen die nicht rückzahlbaren Beiträge anhand allfälliger ungedeckter Fixkosten bemessen werden. Ein Umsatzausgleich bzw. eine vollständige Kompensation der Ertragsausfälle liesse sich mit Blick auf die vom Kanton (unter Beteiligung des Bundes) gelebte Praxis, ungedeckte Fixkosten zu entschädigen, und auf die bereits erfolgten Unterstützungsmassnahmen nicht rechtfertigen.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Anforderungen an die Unternehmen

a) Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken

1. Allgemeines

Die bis anhin geltenden Regelungen in Art. 3 und Art. 4, die zusätzliche kantonale Anforderungen an Unternehmen enthalten oder die Mindestanforderungen des Bundes verschärfen, gelten neu nur noch für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis und mit 5 Mio. Franken. Der Jahresumsatz bemisst sich nach den Regeln der Covid-19-Härtefallverordnung; massgebend ist grundsätzlich der durchschnittliche Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019. Entsprechend ist die Systematik von Art. 3, Art. 4 und Art. 4a (neu) anzupassen.

In Abs. 1 Bst. c entfällt die bisherige Anforderung, dass das gesuchstellende Unternehmen eine operative Geschäftstätigkeit im Kanton ausübt, 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 aber darauf hinzuweisen, dass Art. 3 Abs. 1 Bst. c der Covid-19-Härtefallverordnung verlangt, dass die Lohnkosten eines Unternehmens überwiegend in der Schweiz anfallen. Damit kommen Unternehmen mit Sitz im Kanton St.Gallen, die operativ überwiegend im Ausland tätig sind, weiterhin nicht in den Genuss von Härtefallmassnahmen.

Weiter ist der Stichtag für das Aufweisen von Arbeitsplätzen im Umfang von wenigstens 100 Stellenprozenten neu auf den 30. September 2020 festzusetzen. Da neu auch Unternehmen, die zwischen März und September 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, um Härtefallmassnahmen ersuchen können, ist der bis anhin geltende Stichtag, der 15. März 2020, vor Beginn der Corona-Krise, nicht mehr sinnvoll.

Bezüglich Sitzerfordernis im Kanton St.Gallen ist darauf hinzuweisen, dass bei Einzelunternehmen ohne Handelsregistereintrag der Wohnsitz des Einzelunternehmers oder der Einzelunternehmerin im Kanton St.Gallen massgebend ist (vgl. Art. 13 Abs. 3 Covid-19-Härtefallverordnung).

Art. 4 2. behördliche Schliessung, Branchenzugehörigkeit oder Geschäftstätigkeiten mit Unternehmen aus berechtigten Branchen

Die Bestimmung bezieht sich gleich wie Art. 3 nur noch auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken.

Art. 4a (neu) b) Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken

Mit diesem neuen Artikel wird festgehalten, dass für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken die besonderen Vorschriften des Bundesrechts unverändert gelten. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die Unternehmen, aber auch die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen (siehe nachfolgende Ausführungen zu Art. 5).

Art. 5 Formen der Härtefallmassnahmen

In Abs. 1 dieser Bestimmung wird der Verweis auf die Covid-19-Härtefallverordnung weiter gefasst und auf den gesamten 3. Abschnitt der Verordnung betreffend Anforderungen an die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen bezogen. Die Vorgaben betreffend Höchstgrenzen umfassen mittlerweile mehrere Artikel. Überdies sind nicht nur die Bundesvorgaben betreffend Höchstgrenzen zu berücksichtigen, sondern sämtliche Vorgaben betreffend die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen. Dies gilt insbesondere bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken, bei denen die Vorschriften des Bundes unverändert einzuhalten sind (z.B. betreffend einzufordernde Belege, die Beitragsbemessung oder die zu erbringenden Eigenleistungen).

Art. 19 Unterstützung von Seilbahnunternehmen (zusätzliche Unterstützung für die Dauer der Schliessung)

In einem neu einzufügenden Abs. 1^{bis} soll bestimmt werden, dass die Regierung Seilbahnunternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder des Kantons zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie ihren Betrieb zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. Juni 2021 schliessen müssen, nicht rückzahlbare Beiträge gewähren kann. Eine finanzielle Beteiligung der Standortgemeinden ist – anders als bei der Gewährung nicht rückzahlbarer Beiträge nach Abs. 1 dieser Bestimmung – nicht vorgesehen. Im Gesetz soll explizit festgehalten werden, dass die Höhe der Unterstützung die während der Dauer der Schliessung ungedeckt gebliebenen Fixkosten nicht übersteigen darf. Es handelt sich weder um eine Entschädigung für den Umsatzausfall noch um eine solche für entgangenen Gewinn. Die geltend gemachten ungedeckten Fixkosten sind zudem anhand der Umsatzzahlen einer längeren Vergleichsperiode von fünf Jahren zu plausibilisieren.

Art. 20 Nicht rückzahlbare Beiträge zur Unterstützung der Tourismusorganisationen

Abs. 1 dieser Bestimmung sieht vor, dass das zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie den Tourismusorganisationen nach Art. 2 des Tourismusgesetzes für ungedeckte Fixkosten nicht rückzahlbare Beiträge gewähren kann.

Abs. 2 verweist hinsichtlich der Höhe dieser Beiträge auf Art. 5 des Gesetzes. Dieser wiederum verweist auf die Covid-19-Härtefallverordnung. Die nicht rückzahlbaren Beiträge dürfen demgemäss 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 nicht übersteigen. Bemessungsgrundlage sind allfällige ungedeckte Fixkosten. Eine Entschädigung für erlittene Umsatzeinbussen ist nicht vorgesehen. Insgesamt können nicht rückzahlbare Beiträge von Fr. 750'000.– gewährt werden (Abs. 3). Die Finanzierung soll aus dem besonderen Eigenkapital erfolgen (Abs. 4).

Aufhebung bisherigen Rechts

Die dringliche Ergänzende Verordnung über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.302), welche die Regierung am 6. April 2021 erlassen hat, hat Gesetzesrang. Mit der Aufhebung der Verordnung durch den Kantonsrat wird die unmittelbare Ablösung der dringlichen Verordnung durch das Gesetz sichergestellt.

Vollzugsbeginn

Die Regierung schlägt dem Kantonsrat vor, den Nachtrag in Anwendung von Art. 68 KV sofort in Vollzug zu setzen. Nach dieser Bestimmung kann der Kantonsrat aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit mit der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze oder Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum unterstellt werden.

Die Botschaft der Verfassungskommission (ABI 2000, 339) verweist ausdrücklich auf Notfälle wie Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen und plötzliche Flüchtlingsströme als Situationen, in denen Art. 68 KV zur Anwendung kommen kann. Bei der Corona-Krise handelt es sich um einen solchen Notfall, bei dem auch die zeitliche Dringlichkeit gegeben ist.

Da das Dringlichkeitsrecht zu einer Schmälerung der Volksrechte führt, ist die Unterstellung unter das (fakultative) Referendum (siehe Abschnitt 7) so rasch wie möglich nachzuholen.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Härtefallmassnahmen

Die Anpassungen an den Bestimmungen zu den Härtefallmassnahmen aufgrund der Änderungen im Bundesrecht tangieren das Gesamtvolumen der Härtefallmassnahmen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie nicht. Aufgrund der Anpassungen ergeben sich gewisse 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. 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 Prozent trägt. Einzelne Effekte könnten sich somit gegenseitig neutralisieren. Insgesamt ist mit gewissen Mehrkosten zu rechnen, deren Umfang allerdings schwierig abzuschätzen ist.

Zusätzliche personelle Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

5.2 Seilbahnunternehmen

Die finanziellen Auswirkungen der zusätzlichen Unterstützung während der Schliessungszeit lassen sich noch nicht im Detail abschätzen, belaufen sich aber mutmasslich auf weniger als 1 Mio. Franken. Es gilt jedoch das bestehende Kostendach zulasten des Kantons von 6 Mio. Franken für sämtliche Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Seilbahnunternehmen nach Art. 19 des Gesetzes, und es ist nicht zu erwarten, dass dieses ausgeschöpft werden wird.

Zusätzliche personelle Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Die Prüfung und Abwicklung kann im Rahmen der bestehenden Strukturen, bei Bedarf mit Unterstützung des Fachgremiums für die Prüfung der Härtefallmassnahmen erfolgen.

5.3 Tourismusunterstützung

Die finanziellen Auswirkungen der Unterstützung lassen sich noch nicht im Detail abschätzen. Es gilt jedoch das bestehende Kostendach von Fr. 750'000.– zulasten des Kantons.

Personelle Auswirkungen sind in diesem Bereich ebenfalls nicht zu erwarten.

5.4 Gesamte Mehrkosten der Vorlage

Die gesamten effektiven Mehrkosten der Vorlage werden sich daraus ergeben, in welchem Umfang die Anpassungen an den Bestimmungen zu den Härtefallmassnahmen insgesamt zu Mehrkosten führen und in welchem Umfang die vorgesehenen nicht rückzahlbaren Beiträge für Tourismusorganisationen (in Höhe von bis zu Fr. 750'000.–) sowie die zusätzlichen Unterstützungsmassnahmen für Seilbahnunternehmen (mutmasslich weniger als 1 Mio. Franken und innerhalb des bereits bestehenden Kostendachs zulasten des Kantons von 6 Mio. Franken für sämtliche Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Seilbahnunternehmen nach Art. 19 des Gesetzes) gewährt werden.

5.5 Finanzierung aus dem besonderen Eigenkapital

Mit dem II. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital (sGS 831.51) hat der Kantonsrat am 20. Mai 2020 einerseits den Ertrag aus der Sonderausschüttung der Schweizerischen Nationalbank für das Geschäftsjahr 2019 zugunsten des Kantons St.Gallen in Höhe von 79,3 Mio. Franken dem besonderen Eigenkapital zugewiesen und gleichzeitig den Verwendungszweck des besonderen Eigenkapitals ausgeweitet. Nebst der Finanzierung von steuerlichen Entlastungen und der Förderung von Gemeindevereinigungen können neu auch Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Coronavirus stehen, finanziert werden. Die bisherigen Massnahmen aus dem Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie werden vor diesem Hintergrund aus dem besonderen Eigenkapital finanziert. Dies soll auch für die zusätzlichen Massnahmen in den Bereichen Seilbahnunternehmen und Tourismusorganisationen gelten.

6 Referendum

Die aus dem vorliegenden Nachtrag zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie resultierenden neuen Ausgaben liegen unter der Grenze des obligatorischen Finanzreferendums nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG). Ob sie die Grenze des fakultativen Finanzreferendums nach Art. 7 RIG erreichen, ist aufgrund der vielen Unsicherheitsfaktoren schwer abzuschätzen. Diese Frage kann indes offen bleiben, da der Erlass ohnehin dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG untersteht.

Aufgrund der vorgesehenen dringlichen Invollzugsetzung (siehe oben Abschnitt 5, Vollzugsbeginn) erfolgt die Unterstellung unter das Referendum nachträglich.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie einzutreten.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Nachtrag zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Entwurf der Regierung vom 20. April 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. April 2021¹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 18. Februar 2021»² wird wie folgt geändert:

Art. 3 *Anforderungen an die Unternehmen*

- a) ~~Allgemeines~~ **Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken**
1. Allgemeines

¹ Unternehmen **mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken** kann eine Härtefallmassnahme gewährt werden, wenn sie:

- a) die Vorgaben nach dem 2. Abschnitt der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllen;
- b) ihren Umsatz zu wenigstens 75 Prozent in einer Branche nach Art. 4 dieses Erlasses erzielen;
- c) per 1. Oktober 2020 ihren Sitz im Kanton St.Gallen haben, ~~eine operative Geschäftstätigkeit im Kanton ausüben~~ und per ~~15. März~~ **30. September** 2020 Arbeitsplätze im Umfang von wenigstens 100 Stellenprozenten in der Schweiz aufweisen;
- d) keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes oder des Kantons St.Gallen in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien haben;
- e) zwischen dem 1. Januar 2019 und dem 31. Dezember 2019 nicht überschuldet waren;
- f) über einen Nachweis der Überlebensfähigkeit verfügen, der glaubhaft aufzeigt, dass die Finanzierung des Unternehmens mit der Härtefallmassnahme gesichert werden kann;
- g) sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen befunden haben, das nicht bereits durch eine Zahlung abgeschlossen oder für das noch keine Zahlungsplanung vereinbart werden konnte.

² Keine Härtefallmassnahmen werden gewährt, wenn ein Unternehmen gegen behördliche Anordnungen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie verstösst.

¹ ABI 2021-••.

² sGS 571.3.

Art. 4 ~~b)~~**2. behördliche Schliessung, Branchenzugehörigkeit oder Geschäftstätigkeiten mit Unternehmen aus berechtigten Branchen**

¹ Mit den Härtefallmassnahmen können Unternehmen **mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken** unterstützt werden, die:

- a) im Sinn von Art. 5b der Covid-19-Härtefallverordnung als behördlich geschlossen gelten;
- b) von einem Umsatzrückgang nach Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung betroffen sind und insbesondere den folgenden Branchen angehören:
 - 1. Gastronomie;
 - 2. Hotellerie;
 - 3. Reisen und Tourismus;
 - 4. Märkte und Messen;
 - 5. Freizeit und Veranstaltungen;
 - 6. Tierparks.

² Massgebend für die Zuordnung eines Unternehmens nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung zu einer Branche ist der NOGA-Code der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige des Bundesamtes für Statistik. Die Regierung legt die NOGA-Codes fest, die zu einer Unterstützung berechtigten.

³ Anderen Unternehmen können Härtefallmassnahmen gewährt werden, wenn sie einen Umsatzrückgang nach Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung erlitten haben und nachweisen, dass dieser zu mehr als 75 Prozent auf ausgebliebene Geschäftstätigkeiten in den folgenden Bereichen zurückzuführen ist:

- a) mit Unternehmen nach Abs. 1 dieser Bestimmung;
- b) mit Veranstaltungen im Freizeitbereich, die auf Grund behördlicher Anordnungen ausgefallen sind.

Art. 4a (neu) b) Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken

¹ Für die Gewährung von Härtefallmassnahmen an Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken gelten die besonderen Vorschriften des Bundesrechts unverändert.

Art. 5 *Formen der Härtefallmassnahmen*

¹ Die Härtefallmassnahmen können im Rahmen der ~~Höchstgrenzen nach Art. 8 Abs. 1 bis 4~~ **Anforderungen des Bundesrechts an die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen nach dem 3. Abschnitt** der Covid-19-Härtefallverordnung gewährt werden in Form von:

- a) Solidarbürgschaften;
- b) nicht rückzahlbaren Beiträgen;
- c) einer Kombination der Formen nach Bst. a und Bst. b dieser Bestimmung.

² Vorrangig werden nicht rückzahlbare Beiträge gewährt. Ergänzend dazu werden Solidarbürgschaften gewährt.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Härtefallmassnahmen.

Art. 19 Darlehen, Solidarbürgschaften und nicht rückzahlbare Beiträge

¹ Die Regierung kann in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie Seilbahnunternehmen Darlehen, Solidarbürgschaften oder nicht rückzahlbare Beiträge gewähren. Die Voraussetzungen nach Art. 3 dieses Erlasses werden sachgemäss angewendet, mit Ausnahme der Voraussetzung des Umsatzrückgangs.

^{1bis} **Die Regierung kann Seilbahnunternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder des Kantons zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie ihren Betrieb zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. Juni 2021 schliessen müssen, nicht rückzahlbare Beiträge gewähren. Die Höhe der Unterstützung darf die während der Dauer der Schliessung ungedeckt gebliebenen Fixkosten nicht übersteigen und berücksichtigt die Umsätze der Jahre 2015 bis 2019 in angemessener Form.**

² Höhe und Modalitäten der Unterstützung richten sich sachgemäss nach Art. 5 bis 9 dieses Erlasses.

³ Die Standortgemeinden beteiligen sich mit einem Anteil von 40 Prozent an nicht rückzahlbaren Beiträgen nach Abs. 1 dieser Bestimmung. Bei mehreren Standortgemeinden richtet sich das Verhältnis nach der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner per 31. Dezember 2020.

⁴ Die Massnahmen nach dieser Bestimmung:

- a) führen zulasten des Kantons zu Kosten von höchstens 6 Mio. Franken;
- b) sind gegenüber jenen nach Abschnitt II dieses Erlasses und jenen des Bundes subsidiär.

⁵ Die Finanzierung erfolgt aus dem besonderen Eigenkapital.

Gliederungstitel nach Art. 19 (neu). V. Unterstützung von Tourismusorganisationen

Art. 20 (neu) Nicht rückzahlbare Beiträge an Tourismusorganisationen

¹ Das zuständige Departement kann in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie den Tourismusorganisationen nach Art. 2 des Tourismusgesetzes vom 26. November 1995³ für ungedeckte Fixkosten nicht rückzahlbare Beiträge gewähren.

² Die Höhe der nicht rückzahlbaren Beiträge richtet sich sachgemäss nach Art. 5 dieses Erlasses.

³ Die Massnahmen nach dieser Bestimmung führen zulasten des Kantons zu Kosten von höchstens Fr. 750'000.–.

⁴ Die Finanzierung erfolgt aus dem besonderen Eigenkapital.

³ sGS 575.1.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

Der Erlass «Ergänzende Verordnung über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie»⁴ wird aufgehoben.

IV.

1. Dieser Erlass wird in Anwendung von Art. 68 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁵ ab dem Tage nach der Beschlussfassung durch den Kantonsrat angewendet.

2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁶

⁴ sGS 571.302.

⁵ sGS 111.1.

⁶ Art. 5 RIG, sGS 125.1.