



Kantonsratsbeschluss

betreffend Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie; (COVID-19-Härtefälle)

Zusatzbericht und -antrag des Regierungsrats
vom 20. November 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2020 beschlossen, dem Parlament für eine dringliche Beratung in der Wintersession unter anderem eine Änderung von Art. 12 des Covid-19-Gesetzes vorzuschlagen. Die Änderung beinhaltet eine Aufstockung des Härtefallprogramms auf insgesamt eine Milliarde Franken und eine Erhöhung des Bundesanteils auf rund zwei Drittel. Um die Zuger Wirtschaft bestmöglich zu unterstützen, hat sich der Regierungsrat auch für eine Teilnahme am zweiten Teil der Finanzhilfen ausgesprochen und stellt hiermit ergänzend zum Bericht und Antrag vom 3. November 2020 (Vorlage Nr. 3161.1 - 16443) gestützt auf § 68 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; BGS 141.1), welcher bezüglich des Antragsrechts des Regierungsrats analog angewendet wird, einen Zusatzantrag für die erste Lesung im Kantonsrat.

Der Regierungsrat beantragt für die Ausrichtung von rückzahlbaren Darlehen und nicht rückzahlbaren Beiträgen einen Rahmenkredit von neu insgesamt maximal 66,1 Millionen Franken statt wie bisher maximal 44 Millionen Franken. Der Bericht gliedert sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Angepasster Art. 12 Covid-19-Gesetz
3. Umsetzung durch den Kanton Zug
4. Finanzielle Auswirkungen und Anpassung von Leistungsaufträgen
5. Antrag

1. Ausgangslage

Das Bundesparlament hat am 25. September 2020 das Covid-19-Gesetz verabschiedet und auf den Folgetag in Kraft gesetzt. Dieses Gesetz regelt in Art. 12 die Härtefallmassnahmen für Unternehmen. Diese Regelung bezog sich auf die Zeit vor dem Ausbruch der zweiten Welle. In der Zwischenzeit hat sich durch den Ausbruch der zweiten Welle und der darauffolgenden bundesrätlichen Massnahmen die Ausgangslage für die Wirtschaft wesentlich geändert bzw. noch stärker verschlechtert. Am 18. November 2020 hat der Bundesrat deshalb erneut über das Geschäft befunden. Für die Härtefälle sollen gemäss neuem Beschluss des Bundesrats im Vergleich zum Ursprungsvorschlag mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Von diesem Kredit soll der Bund zudem zur Entlastung der Kantone einen grösseren Anteil übernehmen. Die Gesamtsumme der Unterstützung von Bund und Kantonen soll auf 1 Milliarde Franken erhöht werden. Der Anteil des Bundes an diesen Kosten beträgt bis 400 Millionen Franken 50 Prozent (d.h. 200 Millionen Franken) und danach 80 Prozent (480 Millionen Franken). Damit übernimmt der Bund rund zwei Drittel, und die Kantone tragen ein Drittel der anfallenden Kosten. Die Details werden in der Verordnung des Bundes geregelt, die voraussichtlich am 25. November 2020 verabschiedet und auf den 1. Dezember 2020 in Kraft treten wird. Erst zu diesem Zeitpunkt werden die konkreten Regelungen bekannt sein. Der Regierungsrat wird gestützt darauf

die Umsetzung auf kantonaler Ebene schnellstmöglich in einer Verordnung vornehmen, welche (allenfalls rückwirkend) per 1. Dezember 2020 in Kraft gesetzt werden wird.

Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes definiert bestimmte Mindestvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Unternehmen als Härtefall gelten kann. Zudem ist darin festgehalten, dass der Bund lediglich auf Antrag der Kantone eine Unterstützung ausrichtet. Gestützt auf diese Grundlage hat der Bundesrat Anfang November 2020 eine Vernehmlassung zur Ausführungsverordnung durchgeführt. Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass der Grundsatz der Regelung von einer sehr grossen Mehrheit unterstützt wird. Ausgehend von den Vernehmlassungsergebnissen sollen Bund und Kantone gemeinsam bis zu 1 Milliarde Franken (statt bisher 400 Millionen Franken) zur Abfederung von Härtefällen zur Verfügung stellen. Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes soll entsprechend angepasst werden.

Der Gesamtumfang des Härtefallprogramms von 1 Milliarde Franken soll gemäss Antrag des Bundesrats in Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes aufgenommen werden. Der Bundesanteil an den Unterstützungsmassnahmen der Kantone soll neu geregelt werden: Die ersten 400 Millionen Franken der Gesamtausgaben werden wie bisher hälftig auf die Kantone und den Bund aufgeteilt; an den weiteren 600 Millionen Franken beteiligt sich der Bund mit 80 Prozent der Kosten. Diese Verteilung der Kosten ist so errechnet, dass der Bundesanteil insgesamt rund zwei Drittel (exakt 68 Prozent) der Gesamtausgaben beträgt.

Die Grundpfeiler von Art. 12 des Covid-19-Gesetzes, namentlich die Entscheidungsfreiheit der Kantone, wie sie ihre Härtefallregelungen ausgestalten, und die grundsätzliche Federführung der Kantone sollten nach Auffassung des Bundesrats im Interesse einer raschen Umsetzung nicht geändert werden. Aus demselben Grund wird auch die erste Auszahlungstranche bis 400 Millionen Franken, wie im geltenden Covid-19-Gesetz vorgesehen, hälftig zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt. Mit der zweiten Tranche, die zu 80 Prozent vom Bund und zu 20 Prozent von den Kantonen finanziert werden soll, ergibt sich im Falle einer Auszahlung der ganzen Milliarde ein Schlüssel von 68 Prozent zulasten des Bundes und 32 Prozent zulasten der Kantone. Sollten die Gesamtausgaben über 1 Milliarde Franken steigen, so müssten sich die Kantone für den darüberhinausgehenden Teil wieder hälftig beteiligen.

Mit einem neuen Artikel 12a im Covid-19-Gesetz werden die Bearbeitung und die Bekanntgabe von Personendaten und Informationen zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen präzisiert. Sie dient dazu, Missbräuche aufzudecken und zu verfolgen. Die Unternehmen müssen dem Staat umfassende Akteneinsicht gewähren, und auch die Kantone haben so Einblick in alle erforderlichen Daten. Diese Neuerung erfordert keine Anpassung durch den Kanton gegenüber der ursprünglichen Fassung.

2. Angepasster Art. 12 Covid-19-Gesetz

Der Bundesrat beantragt, Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes neu wie folgt zu formulieren (Stand am 18. November 2020, Beilage):

¹ Der Bund kann auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Massnahmen dieser Kantone für Unternehmen unterstützen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und einen Härtefall darstellen, insbesondere Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche, Gastronomie- und Hotelleriebetriebe sowie touristische Betriebe, sofern sich die Kantone wie folgt an der Finanzierung beteiligen:

a. zu 50 Prozent an den Härtefallmassnahmen, die mit dem ersten Teil der Finanzhilfen in der Höhe von 400 Millionen Franken finanziert werden;

b. zu 20 Prozent an den Härtefallmassnahmen, die mit dem zweiten Teil der Finanzhilfen in der Höhe von 600 Millionen Franken finanziert werden.

^{1bis} Ein Härtefall nach Absatz 1 liegt vor, wenn der Jahresumsatz unter 60 Prozent des mehrjährigen Durchschnitts liegt. Die gesamte Vermögens- und Kapitalsituation ist zu berücksichtigen.

² Die reduzierte prozentuale Beteiligung eines Kantons nach Absatz 1 Buchstabe b kommt erst zur Anwendung, wenn der Kanton seinen Anteil am ersten Teil der Finanzhilfen nach Absatz 1 Buchstabe a ausgeschöpft hat.

^{2bis} Die Unterstützung durch den Bund setzt voraus, dass die Unternehmen vor dem Ausbruch von Covid-19 profitabel oder überlebensfähig waren und dass sie nicht Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes haben. Diese Covid-19-Finanzhilfen schliessen die Kurzarbeitsentschädigungen, die Entschädigungen des Erwerbsausfalls sowie die gestützt auf die Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung vom 25. März 2020 gewährten Kredite nicht mit ein.

³ Der Bund kann im Sinne einer Härtefallregelung à fonds perdu-Beiträge an die betroffenen Unternehmen ausrichten.

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

3. Umsetzung durch den Kanton Zug

Der Regierungsrat des Kantons Zug hat in seiner Vernehmlassungsantwort die Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes und ihre grundsätzliche Stossrichtung begrüsst. Solange die öffentliche Hand durch ihre Erlasse die Unternehmungen in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit wesentlich einschränkt oder gar in ihrer Existenz bedroht, steht sie auch in der Verantwortung, die Verluste zumindest teilweise zu kompensieren. Das Volumen von 200 Millionen Franken bzw. 400 Millionen Franken für die ganze Schweiz wurde jedoch als zu knapp bemessen qualifiziert und eine Erhöhung auf 800 Millionen Franken verlangt. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bund das Härtefallprogramm noch vor der zweiten Welle lanciert hat. Der Bund hat den Ruf von Wirtschaft und der Kantone erhört und beantragt dem Parlament eine Aufstockung.

Die Erhöhung der Härtefallmassnahmen auf neu insgesamt eine Milliarde Franken wird vom Regierungsrat unterstützt, weshalb er sich auch für eine Teilnahme am zweiten Finanzierungsteil ausspricht. Dies hat zur Folge, dass der Antrag vom 3. November 2020 an den Kantonsrat entsprechend anzupassen ist.

Gemäss bisherigem Antrag war ein Rahmenkredit von maximal 44,0 Millionen Franken für die Gewährung von Darlehen und die Ausrichtung von nicht rückzahlbaren Beiträgen (à-fonds-perdu) vorgesehen, wobei die Beteiligung des Kantons Zug an den ungedeckten Ausgaben 7,2 Millionen Franken betrug (Faktor 1,5 des Bundesbeitrags). Infolge der Aufstockung der Beteiligung des Bundes mit dem zweiten Teil der Finanzhilfen können durch eine Erhöhung der kantonalen Beteiligung um 500 000 Franken auf neu 7,7 Millionen Franken Härtefallmassnahmen in der Höhe von 66,1 Millionen Franken ausgerichtet werden. Als Grundlage für die Berechnung der neuen Limite von insgesamt maximal 66,1 Millionen Franken für den ersten und den zweiten Teil der Finanzhilfen zusammen wurden folgende an die neue Ausgangslage angepasste Annahmen verwendet:

- Der Bund übernimmt gesamtschweizerisch maximal 680 Millionen Franken der ungedeckten Ausgaben der Kantone. Auf den Kanton Zug entfallen davon 16,3 Millionen Franken (anstatt bisher 4,8 Millionen Franken). Diese 16,3 Millionen Franken entsprechen einem Bundesanteil von 68 Prozent.
- Die kantonale Beteiligung an den ungedeckten Ausgaben beträgt neu 7,7 Millionen Franken (entspricht 1:1 dem Bundesbeitrag; auf den bisherigen Faktor von 1,5 kann aufgrund des massiv erhöhten Bundesbeitrags nun verzichtet werden) statt bisher 7,2 Millionen Franken. Diese 7,7 Millionen Franken entsprechen einem Kantonsanteil von 32 Prozent.
- Somit stehen im Kanton Zug insgesamt 24,0 Millionen Franken (statt bisher 12,0 Millionen Franken) für ungedeckte Ausgaben zur Verfügung.
- Von diesen 24,0 Millionen Franken wird der Kanton Zug 6,0 Millionen Franken nicht rückzahlbare Beiträge ausrichten (bisher: 4,0 Millionen Franken).
- Für das Ausfallrisiko von Darlehen stehen somit noch 18,0 Millionen Franken zur Verfügung (bisher 8,0 Millionen Franken).
- Der Kanton Zug geht neu rechnerisch davon aus, dass 30 Prozent der von ihm gewährten Darlehen nicht zurückbezahlt werden können (bisher 20 Prozent; aufgrund der höheren Summe der ausgerichteten Massnahme und damit der breiteren Berücksichtigung von Unternehmen wird der Wert vorsichtshalber auf 30 Prozent angepasst). 18,0 Millionen Franken entsprechen somit 30 Prozent.
- Eine Ausfallquote von 30 Prozent bedeutet, dass 70 Prozent der Darlehen zurückbezahlt werden. Dies entspricht 48,1 Millionen Franken (bisher 32,0 Millionen Franken).
- Für Härtefallmassnahmen stehen somit insgesamt 60,1 Millionen Franken (bisher: 40,0 Millionen Franken) zur Verfügung (18,0 und 48,1 Millionen Franken).

Des Weiteren ist an dieser Stelle festzuhalten, dass im neuen § 1 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses ein Vorbehalt aufgenommen wurde. Sofern das Bundesparlament dem Vorschlag des Bundesrats auf eine Aufstockung nicht zustimmt und damit der zweite Teil der Finanzhilfen nicht zustande kommt, beträgt der Rahmenkredit (wie bisher) insgesamt maximal 44,0 Millionen Franken.

4. Finanzielle Auswirkungen und Anpassung von Leistungsaufträgen

4.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Der Regierungsrat beantragt gemäss vorstehenden Ausführungen einen Rahmenkredit von maximal 66,1 Millionen Franken für die Gewährung von Darlehen und die Ausrichtung von nicht rückzahlbaren Beiträgen (à-fonds-perdu).

Unter den genannten Annahmen leistet der Kanton Zug 7,7 Millionen Franken für Härtefallmassnahmen. Falls die effektiven Darlehensausfälle höher sein sollten, hat der Kanton die Differenz alleine zu tragen.

In der Finanztabelle ist die maximal mögliche Darlehenssumme in der Investitionsrechnung abgebildet. In der Erfolgsrechnung sind die nicht rückzahlbaren Beiträge des Kantons und der Anteil des Bundes erwähnt.

Weitere Beträge können nicht eingesetzt werden, denn es ist noch nicht bekannt, wann allenfalls ein Darlehen nicht zurückbezahlt werden kann und die entsprechenden Belastungen des Kantons und die Gutschriften des Bundes in der Erfolgsrechnung zu verbuchen sein werden.

A	Investitionsrechnung	2021	2022	2023	2024
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben	0			
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben	60 100 000			
	effektive Einnahmen				
B	Erfolgsrechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Erfolgsrechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	0			
	bereits geplanter Ertrag	0			
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	6 000 000			
	effektiver Ertrag	4 080 000			

Um die Darlehensgesuche beurteilen zu können, ist der Kanton auf externes betriebswirtschaftliches Expertenwissen angewiesen, denn ihm fehlen die personellen Ressourcen für diese vorübergehende anspruchsvolle Aufgabe. Die damit verbundenen Ausgaben können zurzeit nicht abgeschätzt werden und sind nicht Teil des vorliegenden Antrags. Diese Aufwendungen werden zulasten der Erfolgsrechnung anfallen und stellen gebundene Ausgaben dar. Dies gestützt auf § 26 Abs. 2 Bst. b des Finanzhaushaltgesetzes, wonach eine Ausgabe gebunden ist, «wenn anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden.» Diese Aufwände werden dem nochmals zu verlängernden COVID-19-Kredit für die Verwaltung und Gerichte (BGS 612.12) belastet. Dafür ist dem Kantonsrat ein Nachtragskreditbegehren über 2,5 Millionen Franken überwiesen worden.

4.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

4.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3161.4 - 16460 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 20. November 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen (werden nur im Kantonsratstool aufgeschaltet):

- Beilage 1: Synopse
- Beilage 2: Änderungen des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 18. November 2020 (Entwurf)