

§ 22 Coronavirus-Pandemie: Verpflichtungskredit für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird ein Kredit im Gesamtbetrag von 21,5 Millionen Franken zur Finanzierung der kantonalen Härtefallmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie unterbreitet.

Nach Ausbruch der Pandemie ergriff der Regierungsrat im März 2020, gestützt auf Dringlichkeitsrecht, erste Massnahmen, um die durch die vom Bundesrat angeordneten Einschränkungen betroffene Wirtschaft und Bevölkerung zu unterstützen. In der sogenannten zweiten Welle erliess das Bundesparlament das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz) und bewilligte 1 Milliarde Franken für Härtefallunterstützungen. Gemäss Artikel 12 kann sich der Bund an den Kosten der kantonalen Massnahmen zugunsten betroffener Unternehmen beteiligen. Aufgrund der Vorleistungspflicht der Kantone obliegt es diesen, die entsprechenden Kredite (brutto) zur Verfügung zu stellen. Gestützt darauf beschloss der Landrat am 16. Dezember 2020 den Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden zum kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung umzuwidmen und diesen zusätzlich mit 1,9 Millionen Franken aus den Steuerreserven zu öffnen (Total von 4,3 Mio. Fr.). Daraus errechnete sich schliesslich ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von höchstens 1,376 Millionen Franken.

Weil das Bundesparlament nur zwei Tage nach den Beschlussfassungen des Landrates vom 16. Dezember 2020 die Härtefall-Gelder um total 1,5 Milliarden Franken auf 2,5 Milliarden Franken aufstockte, die gesetzliche Grundlage für Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen änderte und dabei gewichtige Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung beschloss, von welcher der Landrat am 16. Dezember 2020 ausgegangen war, musste dem Landrat am 19. Januar 2021 eine weitere Finanzvorlage unterbreitet werden. Dabei beantragte der Regierungsrat dem Landrat den bestehenden Härtefallfonds zusätzlich mit 6,45 Millionen Franken zu öffnen (neues Total: 10,75 Mio. Fr.). Daraus errechnete sich ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von höchstens 2,451 Millionen Franken.

Nur acht Tage später, am 27. Januar 2021, beschloss der Bundesrat, die Mittel für die Härtefallunterstützungen um weitere 2,5 Milliarden Franken aufzustocken (total 5 Mia. Fr.) bzw. die dazu notwendige Gesetzesanpassung in der Frühjahrsession 2021 dem Parlament vorzulegen. Gestützt darauf unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat am 1. Februar 2021, in Ergänzung zur Vorlage vom 19. Januar 2021 in gleicher Sache den Antrag, den bestehenden kantonalen Härtefallfonds um weitere 10,75 Millionen Franken auf total 21,5 Millionen Franken aufzustocken. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament in der Frühjahrsession nichts grundsätzlich von der bisherigen Regelung Abweichendes beschliesst. Dem stimmte der Landrat am 10. Februar 2021 zu. Daraus errechnete sich ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von höchstens 5,9 Millionen Franken.

Eine Woche später, am 17. Februar 2021, verabschiedete der Bundesrat ein weiteres Massnahmenpaket in dieser Sache und vor allem die Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes sowie zu einem separaten Bundesbeschluss über die Finanzierung dieser Härtefallmassnahmen. Mit letzterem beabsichtigt er die Mittel für die kantonalen Härtefallprogramme auf insgesamt 10 Milliarden Franken aufzustocken, 8,2 Milliarden Franken davon zulasten des Bundes und 1,8 Milliarden Franken zulasten der Kantone. Die Verdoppelung der Mittel, eine neue Aufteilung der Lasten auf Kantone und Bund, die Ungewissheit in Bezug auf die Verwendung der sogenannten Bundesratsreserve sowie der Umstand, dass die Gesetzesvorlage vom Bundesparlament noch beraten werden muss, führen nun dazu, dass bei Drucklegung des Memorials per Anfang März der exakte Mittelbedarf nicht bestimmt werden kann. Ergänzend zur vorliegenden Vorlage wird dies weitere Kreditbeschlüsse in gleicher Sache nötig machen. Gestützt auf die Botschaft vom 17. Februar 2021 in dieser Sache errechnet sich ein voraussichtlicher Bruttokredit in der Höhe von 38,7 Millionen Franken (exkl. Bundesratsreserve) und ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von insgesamt höchstens 7,74 Millionen Franken.

Der Landrat stützte sich bei der Gewährung der Mittel für die Unterstützung von Härtefällen auf Notverordnungs- bzw. Dringlichkeitsrecht. Die zeitliche Dringlichkeit liess es nicht zu, mit den Entscheiden bis zur nächsten, aufgrund der Betragshöhe eigentlich zuständigen Landsgemeinde zuzuwarten. Die Unternehmen benötigten die Unterstützung rasch. Die Beschlüsse, die der Landrat unter Dringlichkeitsrecht gefällt hat, gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Dieser ist es vorbehalten, Beschluss zu fassen, sofern die Massnahmen bis dahin nicht bereits ausgelaufen sind. Dabei kommt den entsprechenden Beschlüssen der Landsgemeinde lediglich eine Wirkung ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung zu. Bereits Umgesetztes kann mit dem Landsgemeindebeschluss nicht beeinflusst werden. Da der Kredit für die Unterstützung der Härtefälle voraussichtlich über die nächste ordentliche Landsgemeinde hinaus lau-

fen wird, wird er nun der Landsgemeinde vorgelegt. Weitere Massnahmen – vor allem zur Unterstützung der Wirtschaft – sind im vergangenen Jahr bereits ausgelaufen. Über diese befindet die Landsgemeinde nicht mehr.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Verpflichtungskredit für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken zuzustimmen. Sollte nach Drucklegung des Memorials eine weitere Aufstockung des Härtefallfonds beschlossen werden, ist ein Nachtrag zum Memorial vorgehen.

1. Ausgangslage

Am 20. März 2020 beschloss der Bundesrat ein umfassendes Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie. Ziel der Massnahmen war es, die Beschäftigung zu erhalten, Löhne zu sichern und Selbstständigerwerbende aufzufangen. Darüber hinaus wollte der Bundesrat verhindern, dass eigentlich solvente Unternehmen wegen der 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.

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-Verordnung. Diese fasste die Massnahmen und Ausnahmeregelungen zur Bekämpfung des Coronavirus und dessen Auswirkungen im Kanton Glarus zusammen. Bereits Mitte März 2020 setzte der Regierungsrat zur Bewältigung der Notlage die Kantonale Führungsorganisation (KFO) ein, sagte die Durchführung der Näfeler Fahrt 2020 ab und verschob zunächst die Landsgemeinde 2020 auf den 6. September 2020. Gestützt auf die Arbeit einer Task Force schnürte er ein Hilfspaket für die Glarner Wirtschaft und stellte je 150 000 Franken für Ausfallentschädigungen im Kulturbereich und für die Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung bereit.

Bundes- und Regierungsrat stützten sich bei der Anordnung ihrer Massnahmen vorwiegend auf das sogenannte verfassungsunmittelbare Notverordnungsrecht. In Notlagen und anderen Fällen zeitlicher Dringlichkeit kann der Regierungsrat unmittelbar gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung (KV) Verordnungen erlassen und dabei von den ordentlichen Zuständigkeiten abweichen. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage nach dem Epidemiegesetz 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 (z. B. öffentliche Sicherheit). 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. Auch in der aktuellen Lage hat der Bundesrat unmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (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 in der Kompetenz der Landsgemeinde, so muss die «nächste ordentliche Landsgemeinde» darüber entscheiden. Mit dieser Vorlage sollen die Beschlüsse von Regierungs- bzw. Landrat, die eigentlich in der Kompetenz der Landsgemeinde gelegen wären, derselben nachträglich unterbreitet werden. Dabei kommt den entsprechenden Beschlüssen der Landsgemeinde lediglich eine Wirkung ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung zu. Bereits Umgesetztes kann mit dem Landsgemeindebeschluss nicht beeinflusst werden.

2. Getroffene Massnahmen

2.1. Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft

Gestützt auf Empfehlungen einer aus Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzten und im März 2020 eigens dafür eingesetzten Task Force Wirtschaft «Coronakrise» setzte sich der Regierungsrat zum Ziel, die Funktionstüchtigkeit der lokalen Wirtschaft zu sichern. Liquiditätsgengpässe sollten überwunden werden. Alle betroffenen Unternehmen sollten Zugang zu einer Härtefallfinanzierung bekommen, ergänzend zu derjenigen des Bundes. Die Finanzierung der Massnahmen sollte zulasten der Steuerreserven erfolgen, nachdem man in den letzten Jahren erhebliche Reserven hatte bilden können, um für solche Krisenzeiten gerüstet zu sein. Diese Unterstützungen sollten möglichst allen Firmen, unbeschleunigt ihrer Rechtsform oder Grösse, geschäftsführenden Unternehmensinhabern und allen im Handelsregister eingetragenen Personen, Selbstständigerwerbenden, vor allem aber besonders betroffenen Branchen wie der Hotellerie/Restaurants, Reisebüros, Kultur, Coiffuresalons, Gesundheitsdienstleistungen (Physio, Zahnärzte, Podologie usw.), Läden, Eventorganisationen usw. zugutekommen, sofern es sich dabei um Härtefälle handelte.

Ergänzend zu den vom Bund erweiterten Möglichkeiten, Kurzarbeitsentschädigungen beanspruchen zu können, errichtete der Regierungsrat Ende März 2020 einen kantonalen Fonds zur Unterstützung Selbstständig-erwerbender und dotierte diesen mit 2,5 Millionen Franken aus den Steuerreserven. Zusätzlich stellte er zinsgünstige Kreditverbürgungen im Umfang von 10 Millionen Franken zur Verfügung für Unternehmen, bei denen die Unterstützungen des Bundes nicht ausreichen sollten. Schliesslich richtete der Regierungsrat Appelle einerseits an die Bevölkerung, Rechnungen von Unternehmen und Selbstständigerwerbenden beförderlich zu begleichen, andererseits an die Banken, welche Kulanz bei Amortisationen und Kontoüberzügen (verzinslich) zeigen sollten, an die Krankenkassen, welche ebenfalls Kulanz bei der Mahnung von Krankenkassenprämien zeigen sollten und schliesslich an die Vermieter, welche einen Aufschub oder eine vorübergehende Reduktion bei Mietzinsausständen gewähren sollten.

Nachfolgend werden die verschiedenen Massnahmen und deren Wirksamkeit aufgezeigt.

2.1.1. Kurzarbeitsentschädigung und Erwerbsersatz

Das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) ist erprobt und eingespielt. Im Zuge der Coronavirus-Krise wurde es durch den Bund massiv ausgedehnt und auf neue Beschäftigtenkategorien angewandt. Bis Mitte Februar 2021 wurden im Kanton Glarus 1700 Gesuche (inkl. Mehrfachbewilligungen) um Kurzarbeit bewilligt, für rund 850 Betriebsabteilungen, welche Kurzarbeit für rund 8000 Arbeitnehmende anmeldeten. Es wurden insgesamt 32 Millionen Franken KAE ausbezahlt. Dies entspricht rund 1,252 Millionen Ausfallstunden.

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 Ende Januar 2021 waren 926 Personen ohne feste Anstellung (+245 bzw. 36%). Die meisten Neuanmeldungen kommen aus der Produktion, gefolgt von Gastro und Tourismus, dem Bau- und Baunebengewerbe sowie aus kaufmännischen Berufen.

Für den Bereich der Erwerbsersatzordnung hat der Bundesrat am 16. April 2020, befristet bis 30. Juni 2021, 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 1811 Anmeldungen zu verzeichnen (Stand 18. Februar 2021). Ausbezahlt wurden insgesamt 7 457 586 Franken. Davon entfielen 4 428 458 Franken auf Zwangsschliessungen, 1 815 396 Franken auf Härtefälle, 458 783 Franken auf Arbeitnehmer in arbeitgeberähnlicher Stellung, 424 082 Franken auf Quarantäne und der Restbetrag auf Kinderbetreuung und Veranstaltungsverbot.

Der Mehraufwand mit 1700 eingegangenen Anträgen auf KAE seit Mitte März 2020 konnte mit einer Umverteilung interner Ressourcen und Temporärangestellten bewältigt werden. Da bis Mitte 2021 mit vermehrter Kurzarbeit zu rechnen ist, gilt es, die personellen Ressourcen nachhaltig, kurzfristig und flexibel zu organisieren. Im Übrigen entstehen für den Kanton aus der KAE sowie aus den Erwerbsersatzleistungen keine Kosten.

2.1.2. Kantonaler Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender

Das Instrument (2,5 Mio. Fr.) half schnell und gezielt Kleinunternehmen, indem es einen unbürokratischen Beitrag leisten konnte (einmalig 3500–6000 Fr.). Die wichtigsten Fixkosten (Miete, Strom, Mobilität, Versicherungen usw.) konnten abgedeckt werden. Allerdings war diese Massnahme auf einen kurzen Lockdown bis zum 19. April 2020 ausgerichtet und nicht auf eine Verlängerung bis 11. Mai 2020, geschweige denn auf eine zweite Welle.

Die Abwicklung der Anträge auf Soforthilfe lief vollständig digital ab. Der personelle Aufwand zur Erstellung des Prozesses und der Programmierung des Formulars wurde durch die Abteilung Informatik und die Kontaktstelle für Wirtschaft bestritten. Insgesamt wurden 103875 Franken aus dem Fonds bezogen.

2.1.3. Zinsgünstige Kreditverbürgungen

Dieses Instrument (10 Mio. Fr.) war als Ergänzung zu den Covid-19- und den Covid-19-plus-Krediten des Bundes gedacht. Es wurde nur sporadisch in Anspruch genommen (350 000 Fr.). Abgewickelt wurden diese zusätzlichen Kreditverbürgungen via Hausbank der Antragsteller. Die Kredite müssen durch die Kreditnehmer zurückbezahlt werden.

2.1.4. Appelle an Bevölkerung, Banken, Krankenkassen und Vermieter

Die Glarner Kantonalbank hatte 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. Die öffentlichen Rechnungssteller, wie die Technischen Betriebe und die Steuerbehörden, zahlten Kreditorenrechnungen seit dem 1. April 2020 sofort und die Debitorenziele wurden ausgeweitet.

2.1.5. Verzicht auf Verzugszinsen für Kantons- und Gemeindesteuern

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

erstrecken, ohne Verzugszins bezahlen zu müssen. Es wurde deshalb für die Mehrwertsteuer, für Zölle, für besondere Verbrauchssteuern und für Lenkungsabgaben in der Zeit vom 21. März bis 31. Dezember 2020 der Zinssatz auf 0,0 Prozent gesenkt. Für die Direkte Bundessteuer galt dieselbe Regelung ab dem 1. März bis zum 31. Dezember 2020.

Im Rahmen des Hilfspakets Wirtschaft griff der Regierungsrat die bundesrätlichen Massnahmen im Steuerbereich auf und beschloss, dass natürliche und juristische Personen auch auf kantonaler Ebene die Möglichkeit haben sollten, die Zahlungsfristen zu erstrecken, ohne Verzugszinsen zahlen zu müssen. Entsprechend wurden auch für die Kantons- und Gemeindesteuern in der Zeit vom 1. März bis zum 31. Dezember 2020 keine Verzugszinsen in Rechnung gestellt. Es wurde mit einem Ausfall von rund 250 000 Franken gerechnet.

Weil auf verspätete Steuerzahlungen von Gesetzes wegen (Art. 187 Abs. 2 Steuergesetz), Verzugszinsen erhoben werden müssen, beschloss der Landrat am 24. Juni 2020 diese bis Ende 2020 befristete Massnahme der Landsgemeinde vorzulegen. Damals ging er davon aus, dass die Landsgemeinde im September 2020 durchgeführt werde. Nachdem im Jahr 2020 jedoch keine Landsgemeinde durchgeführt werden konnte, diese Massnahme Ende 2020 auslief und keinerlei Wirkung darüber hinaus entfaltet, ist aufgrund der geänderten Ausgangslage, entgegen dem Antrag des Landrates, darauf zu verzichten, diese Massnahme der Landsgemeinde zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

2.1.6. Zahlungsfristen öffentliche Hand

Im Rahmen des Massnahmenpakets wies die Eidgenössische Finanzverwaltung die Verwaltungseinheiten des Bundes an, Kreditorenrechnungen rasch zu prüfen und so schnell wie möglich auszuzahlen, ohne Ausnützung der Zahlungsfristen. Damit sollte die Liquidität der Lieferanten des Bundes gestärkt werden.

Im Rahmen des Hilfspakets Wirtschaft 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 und bei Debitoren die Zahlungsfrist allgemein auf 120 Tage erstrecken (mit Ausnahme von Bussen).

Zudem besteht gemäss Artikel 10 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) auch die Möglichkeit, Ratenzahlungen zu bewilligen oder Forderungen zu stunden. In letzterem Fall sollten dabei bis Ende 2020 keine Zinsen erhoben werden.

In Abweichung von Artikel 9 Absatz 2 FHG hat der Regierungsrat seine ordentlichen Zuständigkeiten in Fragen des Zahlungsvollzugs überschritten, insbesondere in Bezug auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Der Landrat beschloss deshalb am 24. Juni 2020 diese bis Ende 2020 befristete Massnahme der Landsgemeinde vorzulegen, wobei er auch hier voraussetzte, dass im Jahre 2020 eine Landsgemeinde durchgeführt werden könnte. Nachdem dies jedoch nicht möglich war und auch diese Massnahme Ende 2020 auslief und keinerlei Wirkung darüber hinaus entfaltet, ist auch diese Massnahme, zufolge geänderter Ausgangslage und entgegen dem Antrag des Landrates, der Landsgemeinde nicht mehr zum Beschluss vorzulegen.

2.2. Frühlingsgemeindeversammlungen 2020

Der Regierungsrat gestattete den Gemeinden, gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung, ausnahmsweise ihre Rechnungen 2019 – entgegen der Regelung in Artikel 47 Gemeindegesetz – spätestens Mitte Dezember 2020 den Stimmberechtigten zur Abnahme zu unterbreiten. Bundesrecht verbot die Durchführung solcher Veranstaltungen während der Pandemie bis mindestens am 7. Juni 2020. Mit Blick darauf, dass solche Versammlungen eine Vorlaufzeit von zwei Monaten benötigen, war die Durchführung innert der gesetzlichen Frist nicht planbar.

Diese Massnahme war lediglich auf die Frühlingsgemeindeversammlung 2020 ausgerichtet und befreite die Gemeinden von der gesetzlichen Verpflichtung, ihre Rechnungen den Stimmberechtigten vor dem 30. Juni 2020 vorzulegen bzw. verschaffte ihnen die Möglichkeit, dies bis spätestens Mitte Dezember 2020 nachzuholen. Darüber hinaus entfaltete diese Massnahme keinerlei Wirkung. Deshalb wird sie der Landsgemeinde vorliegend auch nicht mehr zur Beschlussfassung unterbreitet.

3. Fondsumwidmung und -äufnung mit insgesamt 4,3 Millionen Franken

Die Coronavirus-Pandemie nach einer Entspannung über den Sommer 2020 hielt weiter an. Das Bundesparlament beschloss deshalb in der Herbstsession 2020 neben der Weiterführung der bestehenden Unterstützungsmassnahmen zusätzlich die Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes an kantonalen Härtefallhilfen für besonders stark Corona-geschädigte Betriebe, insbesondere für «Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe». Der Bund sollte sich dabei in einer ersten Tranche im Gesamtbetrag von 400 Millionen zu 50 Prozent und danach bei der zweiten Tranche im Gesamtvolumen von 600 Millionen Franken zu 80 Prozent an den Ausgaben der Kantone beteiligen.

Die rechtliche Grundlage wurde mit dem am 25. September 2020 beschlossenen neuen Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) geschaffen. Artikel 12 regelt Härtefallmassnahmen für Unternehmen. Danach kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone besonders von den Folgen von Covid-19 betroffene Unternehmen der bezeichneten Branchen in Härtefällen finanziell unterstützen, sofern sich die Kantone zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen. Ein solcher Härtefall liegt vor, wenn der Jahresumsatz unter 60 Prozent des mehrjährigen Durchschnitts liegt.

Bereits zuhanden der Wintersession hatte der Bundesrat unter anderem auch eine Neufassung von Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes vorgelegt, wobei sich diese neue Regelung von der bisherigen vor allem dadurch unterschied, dass

- die maximalen Gesamtausgaben auf 1 Milliarde Franken erhöht wurden,
- neu auch Gastronomie und Hotellerie unterstützt werden konnten,
- die Unterstützung des Bundes neu abgestuft erfolgen sollte, und zwar zu 50 Prozent an der ersten Tranche (400 Mio. Fr.) und, nach Ausschöpfung dieser Summe, zu 80 Prozent an der zweiten Tranche (600 Mio. Fr.), und
- Unternehmen, welche Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes hatten, von Unterstützungen ausgeschlossen werden sollen. Die Regelung als letztes Auffangnetz sollte nicht branchenspezifische Hilfsprogramme entlasten.

Gestützt darauf beantragte der Regierungsrat dem Landrat am 24. November 2020, den bestehenden Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden (s. Ziff. 2.1.2) zum kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung umzuwidmen und diesen zusätzlich mit 1,9 Millionen Franken aus den Steuerreserven zu äufnen. Das neue Total betrug damit 4,3 Millionen Franken.

Dieser Betrag ergibt sich aus den Massnahmen auf Bundesebene. Das Gesetz bestimmte den Gesamtbeitrag (1 Mia. Fr.) und den maximalen Bundesanteil (680 Mio. Fr.). Dieser Betrag sollte nach einem Verteilschlüssel (zwei Drittel kantonales Bruttoinlandprodukt, ein Drittel Bevölkerung) unter den Kantonen aufgeteilt werden. Dies ergab für den Kanton Glarus einen Betrag von 2,924 Millionen Franken. Zusammen mit dem Kantonsanteil (1,376 Mio. Fr.) liessen sich damit im Kanton Glarus Härtefallmassnahmen im Gesamtbetrag von maximal 4,3 Millionen Franken finanzieren.

Die konkrete Ausgestaltung der Härtefallhilfen wies der Bund den Kantonen zu. Es sollte diesen freistehen, die Art der Finanzhilfen zu bestimmen (Bürgschaften, Garantien, Darlehen und/oder A-Fonds-perdu-Beiträge). Eine Bundesbeteiligung sollte jedoch nur innerhalb der Vorgaben des Bundes erfolgen können. Für die Ausführungsbestimmungen ist der Regierungsrat zuständig.

Der gedrängte Zeitplan des Bundes mit Inkraftsetzung per Anfang Dezember 2020 sollte es ermöglichen, den betroffenen Unternehmen rasch helfen zu können, ohne wiederum Notrecht anwenden zu müssen. Die einzelnen Gesuche hatten die Kantone gestützt auf eigene Rechtsgrundlagen zu beurteilen. Schliesslich ermöglicht es die Covid-19-Härtefallverordnung, auch Massnahmen der Kantone zu unterstützen, welche seit dem Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes am 25. September 2020 zugesichert oder ausbezahlt wurden.

3.1. Härtefallunterstützungen im Kanton Glarus

Der Kanton Glarus wollte sich an den Verlusten beteiligen, die bestimmten Unternehmen im Zuge der Covid-19-Krise entstanden sind. Dadurch sollte verhindert werden, dass die kantonale Wirtschaftsstruktur nachhaltigen Schaden nimmt. Dabei wurde betont, dass nur wirtschaftlich gesunden Firmen geholfen und keine Strukturerehaltung betrieben werden soll.

Dabei ging man analog zum Covid-19-Gesetz davon aus, dass im Kanton Glarus namentlich Firmen aus der Wertschöpfungskette der Eventbranche, der Schaustellerei, der Dienstleister der Reisebranche sowie der touristischen Betriebe die Anforderungen an eine Härtefallunterstützung erfüllen bzw. einen Umsatzrückgang von mindestens 40 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 erleiden würden.

Während der Bund verschiedene Finanzhilfen (Bürgschaften, Garantien, Darlehen und/oder A-Fonds-perdu-Beiträge) ermöglichte, hielt es der Regierungsrat für richtig, auf A-Fonds-perdu-Beiträge zu setzen. Eine weitere Überschuldung, welche die anderen Unterstützungsvarianten zur Folge hätten, sollte vermieden und die Handlungsfähigkeit der Unternehmen möglichst zeitnah nach Ablauf der Krise wiederhergestellt werden. Eine sich über Jahre hinziehende Kreditbewirtschaftung stünde dem entgegen. Abgesehen davon fehlten dem Kanton die Instrumente zur Kreditbewirtschaftung im grösseren Stil. Die Mittel sollen den betroffenen Firmen zugutekommen, nicht in einen aufwendigen Vollzugsapparat investiert werden.

3.2. Beitragsberechnung

Die Höhe der einzelbetrieblichen Beiträge aus dem Härtefallfonds bestimmt sich einerseits aufgrund des erlittenen Umsatzverlustes und andererseits nach Massgabe der bereits bezogenen staatlichen Unterstützungen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie. Die Höchstgrenze betrug zunächst 10 Prozent des Jahresumsatzes 2019 (später korrigiert auf 10 % des Durchschnitts der Umsätze 2018 und 2019) bzw. maximal 500 000 Franken pro Unternehmen.

3.3. Umfang der benötigten Mittel

Die Covid-19-Härtefallverordnung trat rückwirkend per 26. September 2020 in Kraft und referenzierte einzig auf den Umsatzrückgang im Jahre 2020. Die Zeit danach war vorderhand nicht relevant. Dieser abgeschlossene Zeitraum in Verbindung mit den übersichtlichen Verhältnissen im Kanton Glarus gestattete es, die Zahl der für eine Härtefallunterstützung in Frage kommenden Unternehmen ziemlich genau zu quantifizieren. Man ortete betroffene Unternehmen in der Event- und Reisebranche sowie vereinzelte Restaurants und Hotels. Diese Firmen realisierten in den Jahren 2018 und 2019 jeweils einen geschätzten Jahresumsatz von kumuliert 50 Millionen Franken, was einen maximalen Bruttobedarf für Härtefallhilfen von 5 Millionen Franken annehmen liess. Damit zeigte sich bereits früh, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Gesamtbetrag (1 Mia. Fr.) zu tief angesetzt war. Damit hätten im Kanton Glarus nur Härtefallmassnahmen von insgesamt 4,3 Millionen Franken finanziert werden können (Bund: 2,924 Mio. Fr.; Kanton: 1,376 Mio. Fr.).

3.4. Umwidmung des bestehenden Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden

Es stellte sich die Frage, ob der laufende Kredit über 10 Millionen Franken für Kreditverbürgungen und der bestehende Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden über 2,5 Millionen Franken für Soforthilfebeiträge für die durch den Bundesrat angestossenen Härtefallunterstützungen verwendet werden könnten. Beim Kredit erschien dies schwierig, zumal Kreditverbürgungen in der Regel mit der Erwartung gesprochen werden, dass zumindest ein Teil davon zurückfliessen wird. Bei Beiträgen à fonds perdu verhält sich dies anders.

Der Fonds wiederum wurde im Wesentlichen für Selbstständigerwerbende bestimmt. Die Unterstützungen nach der Covid-19-Härtefallverordnung sind jedoch sehr viel weiter gefasst und sollen Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder juristischen Personen zugutekommen. Wollte der im März 2020 eingerichtete Fonds für die Unterstützung Selbstständigerwerbender umgenutzt werden, war deshalb der Berechtigtenkreis zu öffnen. Eine solche Anpassung beschlägt wiederum die Kompetenz des für die Mittelbewilligung zuständigen Organs.

Zudem reichte der damalige Fondsbestand (per 15.11.2020 rund 2,4 Mio. Fr.) nicht aus. Es hätte sich damit zwar die Nettobelastung des Kantons abdecken lassen. Doch der Kanton war in der Vorleistung und musste deshalb auch den Anteil des Bundes vorfinanzieren; die entsprechenden Mittel waren deshalb brutto (4,3 Mio. Fr.) zu beantragen. Die Umwidmung des Fonds wie die zusätzliche Fondsäufnung mit rund 1,9 Millionen Franken liegen in der Kompetenz der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV).

Die Umwidmung und Äufnung des Fonds müssen, soweit diese Massnahmen länger als bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gelten sollten, derselben zum Beschluss unterbreitet werden.

3.5. Finanzierung sowie Vorbehalt und Mitbericht

Die Finanzierung der Massnahmen sollte wiederum wie schon das «Nothilfe Coronakrise, Hilfspaket Wirtschaft» vom 31. März 2020 nicht zulasten der laufenden Rechnung erfolgen, sondern zulasten der Steuerreserven. Die Dringlichkeit verunmöglichte es, eine Vernehmlassung zu den kantonalen Härtefallmassnahmen durchzuführen. Stattdessen wurde die Vorlage, wie seinerzeit das erste Hilfspaket, durch die Task Force Wirtschaft vorberaten.

Weil die Vorlage vom 24. November 2020 auf der Grundlage einer (Bundes-)Vernehmlassungsvorlage erarbeitet werden musste und aufgrund des gedrängten Zeitplans und weil den Betroffenen die notwendige Unterstützung zeitnah und vor allem rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden musste, war absehbar, dass nach Erlass der Covid-19-Härtefallverordnung Anpassungen fällig werden könnten.

4. Weitere Erhöhung des Fondsbestands um 6,45 auf 10,75 Millionen Franken

Der Landrat beschloss am 16. Dezember 2020 über den oben beschriebenen regierungsrätlichen Antrag vom 24. November 2020 (LRB § 336/2020). Am 19. Januar 2021 unterbreitete der Regierungsrat eine weitere Vorlage und beantragte, den bestehenden Härtefallfonds zusätzlich mit 6,45 Millionen Franken zu äufnen. Denn nur zwei Tage nach der Landratssitzung vom 16. Dezember 2020 hatten die eidgenössischen Räte Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes, der die Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen regelt, neu gefasst und dabei nochmals gewichtige Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung beschlossen, auf welcher LRB § 336/2020 basierte. Vor allem wurde das Gesamtvolumen von 1 Milliarde Franken um weitere 750 Millionen Franken erhöht, mit der Möglichkeit einer Verdoppelung dieser Aufstockung. Aufgrund der Vorleistungspflicht der Kantone bedurfte es eines weiteren kantonalen Finanzbeschlusses.

Während sich der Bund an den Tranchen 1 und 2 im Gesamtbetrag von 1 Milliarde Franken (400 Mio. Fr. + 600 Mio. Fr.) mit 50 Prozent und 80 Prozent beteiligt, gilt für die dritte Tranche von 750 Millionen Franken eine Bundesbeteiligung von 66 Prozent. Die vierte Tranche will der Bund alleine tragen.

4.1. Kantonaler Mittelbedarf

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

Allerdings will der Bundesrat erst später darüber entscheiden, wie er die sogenannte Bundesratsreserve von 0,75 Milliarden Franken verteilen will. Eine Änderung gegenüber dem bisherigen Verteiler könnte sich aufgrund regionaler Besonderheiten rechtfertigen, welche dazu führen, dass einzelne Kantone überproportional von Härtefällen betroffen sind. Damit war absehbar, dass sich weitere Korrekturen ergeben könnten.

4.2. Bisherige Härtefallunterstützungen im Kanton Glarus

Insgesamt wurden damit per 18. Februar 2021 Auszahlungen in der Höhe von 1 820 944 Franken veranlasst. Allerdings handelt es sich dabei um eine frühe Momentaufnahme, war zu diesem Zeitpunkt noch eine Vielzahl von Gesuchen hängig, welche mehrheitlich unterstützungsfähig scheinen.

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

Gleichzeitig mit den Beschlussfassungen der eidgenössischen Räte vom 18. Dezember 2020 und nochmals am 13. Januar 2021 revidierte der Bundesrat die Covid-19-Härtefallverordnung. Es ergaben sich im Wesentlichen folgende Änderungen:

- Der Nachweis, dass ein Unternehmen profitabel und überlebensfähig ist, wurde vereinfacht. Neu hatten Unternehmen nur noch zu belegen, dass sie sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkurs- oder Liquidationsverfahren oder in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befinden.
- Für die Berechnung des Umsatzrückgangs sollte anstelle des Jahresumsatzes 2020 auch der Umsatz der letzten zwölf Monate verwendet werden können.
- Neu musste das Unternehmen nur noch bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang «erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren».
- Für Unternehmen, welche seit 1. November 2020 aufgrund behördlicher Massnahmen mindestens 40 Tage schliessen mussten, wurde eine neue Härtefall-Anspruchskategorie geschaffen. Für sie entfielen gewisse Anspruchsvoraussetzungen (Massnahmen zum Schutz der Liquidität und Kapitalbasis, Umsatzrückgang sowie ungedeckte Fixkosten).
- Das Verbot, Dividenden auszuzahlen, wurde auf drei Jahre verkürzt.
- Nicht rückzahlbare Beiträge wurden von 10 auf höchstens 20 Prozent der durchschnittlichen Umsätze 2018 und 2019 erhöht bzw. von 500 000 auf höchstens 750 000 Franken, mit der Möglichkeit einer ausserordentlichen Erhöhung bis 1,5 Millionen Franken, sofern zusätzliches Eigenkapital eingebracht oder auf Fremdkapital verzichtet wird.

Die Ausweitung der Härtefälle und die Erhöhung der maximalen Beiträge führen dazu, dass mehr Mittel eingesetzt werden können. Zudem wird mittlerweile die Aufzählung der Branchen in Artikel 12 Covid-19-Gesetz nur mehr als illustrativ verstanden. Allerdings bleibt die Umsetzung der Härtefallregelung Sache der Kantone, denen es freisteht, ihre Unterstützungen auf bestimmte Branchen oder auf bestimmte Arten von Unternehmen zu beschränken.

4.3. Vernehmlassung und Mitbericht

Die Dringlichkeit verunmöglichte wiederum eine Vernehmlassung. Angesichts des gleichgelagerten Sachverhalts und gestützt darauf, dass es vorliegend, Bundesrecht vollziehend, einzig um eine Aufstockung eines bestehenden Fonds handelte, erschien dies aber vertretbar. Es wurde jedoch ein Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit eingeholt, welcher einige kritische Punkte dieses Vorgehens beleuchtete.

5. Ergänzter Erhöhung des Fondsbestands auf 21,5 Millionen Franken

Der Bundesrat beschloss am 27. Januar 2021, das aktuelle Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie um weitere 2,5 Milliarden Franken aufzustocken (neu total 5 Mia. Fr.) bzw. die dazu notwendige Gesetzesanpassung in der Frühjahrssession 2021 dem Parlament vorzulegen. Die Kantone sollten sich im gleichen Verhältnis wie bei den bisherigen Tranchen beteiligen. Seitens der Kantone wurde indessen eine Vereinheitlichung der Bundesanteile über alle fünf Tranchen und ein einheitlicher Bundesanteil von 80 Prozent beantragt. Jedenfalls soll der Bundesanteil wieder gleich auf die Kantone verteilt werden wie bisher (zwei Drittel nach kantonalem Bruttoinlandsprodukt, ein Drittel nach Wohnbevölkerung). Der Bundesrat erachtete das Härtefallprogramm als das beste Instrument, um die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie gezielt abzufedern. Die kantonalen Härtefallgelder sind schneller verfügbar als neue Covid-Kredite. Zudem sind A-Fonds-perdu-Beiträge eher gefragt als Kredite.

5.1. Neue Aufgabenstellung

Aufgrund dieser vom Bundesrat angestossenen Mittelaufstockung waren Vorkehren zu treffen, welche es gestatten, die Mittel, welche das Bundesparlament im März zusätzlich zur Verfügung stellen sollte, zeitnah einsetzen zu können.

5.1.1. Bundesmittel

Die Hochrechnungen des Bundes, welche zeigen, dass der Bedarf für Härtefallmassnahmen die im Gesetz verankerten 2,5 Milliarden Franken übersteigen wird, decken sich mit den eigenen Berechnungen.

Die nachstehenden Tabellen zeigen, basierend auf der Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik von 2015, eine näherungsweise Schätzung der Unternehmen, welche für Härtefallunterstützungen in Frage kommen.

Die folgende Tabelle bezieht sich auf Umsätze und Vollzeitäquivalente (VZÄ) von Unternehmen mit mindestens 40 Tage Schliessung:

	Anzahl Unternehmen	VZÄ	Umsatz geschätzt (Mio. Fr.)
Restauration	303	550	106
Detailhandel Non Food	158	460	153
Fitness	7	60	20
Total	468	1070	279

Die folgende Tabelle bezieht sich auf Umsätze und VZÄ von Härtefällen, die eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent im Referenzzeitraum verzeichnen mussten (besonders betroffene Branchen inkl. Bergbahnen):

	Anzahl Unternehmen	VZÄ	Umsatz geschätzt (Mio. Fr.)
Total	ca. 70	ca. 250	ca. 70

Beide Kategorien zusammen ergeben addiert einen voraussichtlichen Kapitalbedarf von rund 21 Millionen Franken (5 % von 279 Mio. + 10 % von 70 Mio.) und damit ziemlich genau das Doppelte dessen, was dem Landrat mit der Vorlage vom 19. Januar 2021 (10,75 Mio. Fr.) beantragt wurde. Dass mit Genehmigung der Vorlage vom 19. Januar 2021 nur die Hälfte der benötigten Mittel zur Verfügung gestellt werden kann, zwang zwischenzeitlich dazu, bis auf Weiteres nur mehr den hälftigen Betrag auszubezahlen und einen allfälligen Restbetrag erst sobald, sofern und soweit die entsprechenden Mittel verfügbar sein werden.

5.1.2. Aktualisierter kantonaler Mittelbedarf

Für den Kanton Glarus ergäbe sich bei einem Anteil von 0,43 Prozent an einem Gesamtvolumen von neu 5 Milliarden Franken ein maximaler Anteil von 21,5 Millionen Franken bzw. aktuell in Ergänzung zu LRB § 336/2020 ein zusätzlicher Mittelbedarf im Umfang von 17,2 Millionen Franken. Werden diese Mittel im bisherigen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt, würde sich zulasten des Kantons Glarus eine Verdoppelung der Nettolast auf 4,9 Millionen Franken ergeben. Findet das Anliegen der Kantone (Bundesanteil über alle Tranchen 80 %) in der Frühjahrssession Gehör würde sich die Nettolast des Kantons Glarus auf 4,3 Millionen Franken reduzieren. Die zusätzliche Fondsäufnung im Umfang des aufgezeigten maximalen Bedarfs – als Entnahme aus den Steuerreserven – liegt in der Kompetenz der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV).

5.2. Vorgehen

Stimmt das Parlament in der Frühjahrssession vom 1. bis 19. März 2021 der vom Bundesrat beschlossenen Aufstockung der kantonalen Härtefallprogramme zu, so könnte der ermittelte Bedarf für den Kanton Glarus abgedeckt werden, soweit und sobald die entsprechenden Mittel kantonal zur Verfügung stehen. Dies kann auf unterschiedliche Weise bewerkstelligt werden. Der Regierungsrat entschied sich dazu, seine ursprüngliche Vorlage vom 19. Januar 2021 zu ergänzen und statt der beantragten Aufstockung um 6,45 auf 10,75 Millionen Franken eine Aufstockung um 17,2 auf total 21,5 Millionen Franken zu beantragen. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament die Aufstockung, zumindest im Grundsatz wie vom Bundesrat beantragt, beschliessen würde. Dieses Vorgehen drängte sich auf, nachdem der Bundesrat – nebst der Vereinheitlichung der Bundesbeteiligung über alle fünf Tranchen – lediglich die Aufstockung der bestehenden Mittel beabsichtigte. Der Anteil zulasten des Bundes wie auch die Verteilung auf die Kantone sollten gemäss den Vorstellungen des Bundesrates unverändert bleiben. Seitens der Kantone wurde allerdings eine reduzierte Kantonsbelastung gefordert (20:80). Auf diesem Wege konnten die benötigten Mittel am schnellsten zur Verfügung gestellt werden und vor allem blieb es dem Landrat vorbehalten, anstelle der an sich zuständigen

Landsgemeinde über diese sehr umfangreichen Mittel zu beschliessen. Dass er dabei nur die Aufstockung um 6,45 Millionen Franken definitiv beschliessen und den noch ungewissen Teil seines Beschlusses (10,75 Mio. Fr.) unter einen entsprechenden Vorbehalt stellen müsste, sollte ihn nicht hindern.

5.3. Antrag

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat schliesslich, in Ergänzung zu den Anträgen gemäss Vorlage vom 19. Januar 2021 den kantonalen Härtefallfonds zusätzlich mit weiteren 10,75 Millionen Franken aus den Steuerreserven auf total 21,5 Millionen Franken aufzustocken. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament mit der Änderung von Artikel 12 Covid-19-Gesetz nichts grundsätzlich von der bisherigen Regelung Abweichendes beschliesst.

Der Kredit für die Fondseinlagen ist der nächsten ordentlichen Landsgemeinde zum Beschluss zu unterbreiten, soweit der Kredit bis dahin nicht aufgebraucht ist. Die Landsgemeinde kann also nur noch über bis dahin nicht ausgezahlte Mittel befinden.

6. Rechtliches

6.1. Regierungsrätlicher Beschluss vom 31. März 2020

Bereits die Ausgaben für das erste Hilfspaket Wirtschaft vom Frühling 2020 (2,5 Mio. Fr. als Fondseinlage und 10 Mio. Fr. für Kreditverbürgungen) gingen über die verfassungsmässigen und gesetzlichen Finanzbefugnisse des Regierungsrates hinaus, weshalb sie dem Landrat bzw. der Landsgemeinde sobald als möglich vorzulegen waren. 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 Dringlichkeitsrecht (Art. 99 Abs. 1 Bst. d KV) erliess. Der Landrat seinerseits überwies das Geschäft mit Beschluss vom 24. Juni 2020 der Landsgemeinde zum Entscheid.

6.2. Fondsumwidmung und -öffnung mit insgesamt 4,3 Millionen Franken

Der Regierungsrat stützte sich bei der Anordnung seiner Massnahmen auf das sogenannte verfassungsunmittelbare Notverordnungs- bzw. Dringlichkeitsrecht. Für Notlagen und andere Fälle zeitlicher Dringlichkeit gestattet es Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung dem Regierungsrat, unmittelbar gestützt darauf Verordnungen zu erlassen und dabei von den ordentlichen Zuständigkeiten abzuweichen. Die Situation erforderte unverzügliches Handeln. Es bestand Dringlichkeit. Namentlich konnte die zuständige Landsgemeinde nicht rechtzeitig einen solchen Fonds beschliessen, zumal noch heute nicht feststeht, wann eine nächste ordentliche Landsgemeinde abgehalten werden kann und der kantonale Souverän anders nicht entscheiden kann. Andererseits bestand ab Juni 2020 keine Dringlichkeit in dem Masse mehr, dass sich eine regierungsrätliche Zuständigkeit begründen liesse; dass der Landrat wieder handeln konnte, stand dem entgegen. Die Verfassung weist dem Landrat denn auch in Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f eine Rechtsetzungskompetenz in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde zu, wobei diese Erlasse bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gelten.

Bei der regierungsrätlichen Notverordnungskompetenz nach Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV handelt es sich um einen Fall der polizeilichen Generalklausel, bei welcher der Schutz klassischer Polizeigüter (z.B. öffentliche Sicherheit) im Vordergrund steht. Die Lehre gesteht der Exekutive darüber hinaus zu, von dieser Kompetenz 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 zu machen. Dieses Recht ist dem Landrat umso mehr zuzugestehen.

Der Landrat beschloss deshalb die vorliegenden Massnahmen zufolge Dringlichkeit anstelle der Landsgemeinde, mit Gültigkeit bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde (Art. 89 Abs. 1 Bst. f KV). Die Dringlichkeit der Vorlage legte es nahe, dass diese Mittel bis dahin eingesetzt werden konnten und darüber nicht mehr befunden werden kann. Sollte darüber hinaus ein entsprechender Bedarf bestehen, hätte die Landsgemeinde das Erforderliche zu beschliessen.

6.3. Weitere Erhöhungen des Bestands des Härtefallfonds

In Bezug auf die Beschlussfassung vom 16. Dezember 2020 ergab sich weder in rechtlicher Hinsicht noch in Bezug auf die Finanzierung für diese beiden Erhöhungsschritte etwas Neues.

6.4. Einschätzung zum Zeitpunkt der Drucklegung des Memorials

Der Regierungsrat ging zum Zeitpunkt der Drucklegung des Memorials davon aus, dass die vorliegend vom Landrat beantragten Mittel am 2. Mai 2021 noch nicht vollumfänglich eingesetzt sein werden und deshalb die Landsgemeinde über die noch vorhandenen Mittel beschliessen kann. Sollte die Landsgemeinde 2021 auf einen späteren Termin verschoben werden müssen, wird die Situation in einem späteren Zeitpunkt neu überprüft. Namentlich wird zu prüfen sein, ob das vorliegende Geschäft dann mit einem Ergänzungsantrag aktualisiert werden soll.

7. Beratung der Vorlagen im Landrat

Für die Vorberatung der Vorlagen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie wurde die landrätliche Spezialkommission Corona (CorK) unter der Leitung von Landrat Luca Rimini, Näfels, eingesetzt.

7.1. Beratung der Massnahmen vom März 2020

Die CorK befasste sich mit dem Ablauf der staatlichen Hilfsprogramme, die während der ersten Welle der Pandemie zur Verfügung standen, und forderte, dass die Unterstützungsleistungen des Kantons niederschwellig, rasch, mit möglichst geringem administrativem Aufwand für die Betroffenen und subsidiär zu den Massnahmen des Bundes gewährt werden sollten. Die Kommission unterstützte die vom Regierungsrat auf Basis des Dringlichkeitsrechts beschlossenen Massnahmen und stimmte diesen zu.

Im Landratsplenum waren die von Regierungsrat beschlossenen Massnahmen – wie bereits in der Kommission – unbestritten. Betont wurde die Bedeutung der Instrumente des Bundes, insbesondere die Kurzarbeitsentschädigungen. Der Regierungsrat wurde für sein umsichtiges und rasches Handeln, auch zugunsten der Wirtschaft, gelobt. Gemahnt wurde, dass sich die Situation der Wirtschaft aber weiter verschlechtern dürfte.

7.2. Beratung der Schaffung des kantonalen Härtefallfonds

Die CorK stellte fest, dass der Bund im Herbst 2020 die rechtlichen Grundlagen für die Unterstützung von Härtefällen geschaffen hatte (Covid 19-Gesetz und -Härtefallverordnung) und dass die Kantone nun nachziehen müssten. Sie erörterte, welche Branchen unterstützt werden sollten und informierte sich über den voraussichtlichen Unterstützungsbedarf. Diskutiert wurde die Möglichkeit, die Hausbanken stärker in den Vollzug zu involvieren, weil diese die Unternehmen besser kennen würden. Ebenfalls Thema waren die Voraussetzungen für die Unterstützung, insbesondere der Nachweis der Überlebensfähigkeit und der Profitabilität sowie die Höhe der Umsatzeinbusse von 40 Prozent. Weil der Kanton aber bei einer Abweichung von den Bundesvorgaben die Kosten selber tragen müsste und weil der Kreis der Anspruchsberechtigten bei einer Aufweichung der Voraussetzungen stark steigen würde, verzichtete die Kommission darauf, diesbezüglich eine Änderung zu beantragen. Vereinzelt wurde auch gefordert, dass statt nicht rückzahlbare Beiträge Darlehen gewährt werden sollten und dass man auch Kleinunternehmen unterstützen solle. Ebenfalls bildete die maximale Höhe der Unterstützungsbeiträge (10 % des Umsatzes) einen Diskussionspunkt. Die Kommission stimmte schliesslich aber der regierungsrätlichen Vorlage unverändert zu.

Auch dieses Mal folgte das Ratsplenum seiner Kommission. Die Umwidmung des früheren Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender in den kantonalen Härtefallfonds war unbestritten, zumal der ursprüngliche Fonds nicht stark beansprucht wurde. Der Regierungsrat habe schnell und besonnen gehandelt. Dem Landrat war jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt klar, dass es nicht bei diesem Entscheid bleiben wird.

7.3. Beratung der Aufstockung des Härtefallfonds

Im Januar 2021 folgte der erste regierungsrätliche Antrag auf Aufstockung des im Dezember beschlossenen Härtefallfonds. Die CorK überzeugte sich davon, dass sich die wirtschaftliche Situation weiter verschlechtert hat. Sie nahm zur Kenntnis, dass aufgrund der geänderten Ausgangslage nicht mehr mit 50, sondern mit rund 500 Gesuchen zu rechnen ist. Speziell thematisiert wurden die «ungedeckten Fixkosten» und wie diese festgestellt werden könnten. Nochmals wurde der Umfang der Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent diskutiert, was beispielsweise dann problematisch sei, wenn ein innovativer Gastrobetrieb, der behördlich schliessen musste, einen Take-away-Service aufzog und damit, mit Blick auf die Härtefallregelung, zu viel Umsatz generierte, während der untätig gebliebene Konkurrent nun einen Unterstützungsbeitrag erhalte. Unterschiedlich waren die Meinungen in Bezug auf die Einführung von Branchenbeschränkungen, der Art der Finanzhilfen, welche angeboten werden sollen und in Bezug auf die Verlängerung des Dividendenverbots. Befürchtet wurde, dass die von den Vollzugsbehörden aufgrund knapper Mittel notgedrungen vorgesehene Auszahlung von Unterstützungsbeiträgen in zwei Tranchen zu Problemen führen könne. Die Auszahlung der zweiten Tranche des Beitrags Ende Februar/Anfang März könne für die Unternehmen zu spät kommen. Weiter stellte die Kommission in Frage, ob es richtig sei, bei 40-Tage-Schliessungen nur einen halb so hohen Beitrag auszurichten wie bei einer Umsatzeinbusse von 40 Prozent. Gross waren die Bedenken, ob man die Fülle der Gesuche mit eigenen Ressourcen bewältigen kann. Die Kommission stimmte der Vorlage schliesslich aber einstimmig zu.

Noch bevor der erste regierungsrätliche Antrag auf Aufstockung des Härtefallfonds im Ratsplenum beraten werden konnte, verabschiedete der Regierungsrat einen ergänzenden Antrag, der eine noch weitergehende Aufstockung vorsah (s. Ziff. 5). Die Kommission diskutierte auch im Zusammenhang mit dem Ergänzungsantrag nochmals die Dauer der Dividendsperre und den Auszahlungsmechanismus. Ausgelöst sei die neuerliche Vorlage durch die Ankündigung des Bundesrates vom 27. Januar 2021, die Mittel für die Härtefallmassnahmen um 2,5 auf 5 Milliarden Franken zu erhöhen, was zusätzliche kantonale Mittel erfordere.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass der Grossteil der Gesuche von Gastronomiebetrieben und von KMU stammten. Intensiv diskutiert wurde die Problematik rund um die Fixkosten, welche – sofern ungedeckt – nach Möglichkeit entschädigt werden sollten, und deren Ermittlung. Erneut thematisiert wurde der Einbe-

zug der Hausbanken bei der Abwicklung der Unterstützungsgesuche und auch der Beizug von externen Fachkräften. Die CorK war allerdings mehrheitlich der Meinung, dass auch solche Fachleute im Wesentlichen nichts Anderes machen könnten, als bereits getan werde, und dass sich die eigenen Interessen der Hausbanken in Bezug auf den Schutz eigener Forderungen hier kaum ausblenden liessen.

Zunehmend zeigte sich in der Kommission auch ein gewisses Unbehagen angesichts des angeschlagenen Tempos sowie aufgrund des sich sprunghaft entwickelnden Ausmasses der Unterstützungsleistungen, welche heute gewährt und von späteren Generationen getragen werden müssten. Man fürchtete, dass gewisse Unternehmen etwas gar einfach an die Hilfgelder gelangen könnten, beispielsweise, wenn sie von einer behördlichen Schliessung betroffen seien. Die Kommission mahnte deshalb zu Vorsicht. Man dürfe Missbrauch keinen Vorschub leisten, es gehe um Steuergelder. Die Verhinderung von Missbrauch war der Kommission ein grosses Anliegen. Sie begrüsst die Einschränkung der Unterstützungsleistungen auf bestimmte besonders betroffene Branchen, welche der Regierungsrat in seine Verordnung aufgenommen hatte, und auch die Auffanglösung für gewisse weitere Branchen, welche nach Meinung der Kommission jedoch nicht zu lange angeboten werden sollte. Die Unternehmen sollten sich irgendwann neu ausrichten und nicht zu lange in ihren Abhängigkeiten verharren.

Insgesamt unterstützte die CorK die Idee, die bereits vorberatene Vorlage betreffend die Aufstockung des Härtefallfonds zu ergänzen und dem Landrat zu unterbreiten. Auch teilte sie die Meinung, dass nur der Nettobetrag zulasten des Kantons den Steuerreserven zu belasten sei – eine dahingehende Präzisierung schlug der Regierungsrat vor. Einerseits sei rasches Handeln notwendig, andererseits wäre der Bruttobetrag über die Steuerreserven nicht finanzierbar. Die Dividendensperre für unterstützte Unternehmen wollte die Kommission wieder auf fünf Jahre erhöhen. Die Kommission diskutierte auch die Höhe der Busse bei Missbrauch, verwarf dann aber den Antrag, den Bussenrahmen zu verdoppeln. Sie hielt fest, dass der Vorbehalt im Antrag nur dafür Raum lassen solle, was bereits heute bekannt sei. Was den Nettobetrag zulasten des Kantons anbelange, sei damit namentlich das Worst-Case-Szenario (5987750 Fr.) miteingeschlossen. Würde der Bund anders als aktuell angedacht entscheiden, müsse das Geschäft neu verhandelt werden.

Die Kommission stimmte der Ergänzungsvorlage schliesslich einstimmig zu und verabschiedete folgende Handlungsempfehlungen zuhanden des Regierungsrates:

- Die Dividendensperre sei auch in Bezug auf kantonale Härtefallunterstützungen auf fünf Jahre anzuheben.
- Es sei dafür zu sorgen, dass die Möglichkeit Härtefallunterstützung auch für weitere Branchen als nur die besonders betroffenen erhältlich machen zu können, nach und nach wieder eingeschränkt oder zurückgenommen werde.
- Ein Prüfkonzept zur Missbrauchsbekämpfung sei zu entwerfen.

Im Ratsplenum sprachen sich alle Fraktionen für die Vorlage aus. Es sei notwendig, rasch zu helfen, damit die Firmen nicht in Geldnöte kämen. Die Hilfe sei richtig, doch man könne aufgrund der Signale aus Bern nicht davon ausgehen, dass der Kredit reiche. Man frage sich, wie lange Bund und Kanton sich die Hilfe noch leisten könnten. Es brauche vom Bundesrat ein Konzept, wie man zur Normalität zurückkehren könne.

Die Frage, ob genügend personelle Ressourcen für die Verteilung der Gelder beim Kanton vorhanden seien, wurde von Regierungsseite bejaht. Für die Nothilfe kämen gemäss Kommissionsbericht in den nächsten drei Monaten 540 Firmen mit umgerechnet 1320 Vollzeitstellen infrage, darunter allein 300 Gastrobetriebe mit etwas über 100 Millionen Franken Jahresumsatz.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken zuzustimmen.

8. Weitere Entwicklungen im Nachgang zur Sitzung des Landrates vom 10. Februar 2021

Am 17. Februar 2021 beschloss der Bundesrat ein weiteres Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Er verabschiedete zuhanden der Frühjahrssession der eidgenössischen Räte die Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes und für einen separaten Verpflichtungskredit für die Finanzierung von Härtefallmassnahmen. Er beantragt darin dem Parlament wichtige Änderungen zum Härtefallprogramm:

- Einerseits beantragt er, die Mittel für die kantonalen Härtefallprogramme auf insgesamt 10 Milliarden Franken aufzustocken, 8,2 Milliarden Franken davon zulasten des Bundes und 1,8 Milliarden Franken zulasten der Kantone. Die bisherigen Tranchen sollen aufgehoben werden.
- Andererseits beantragt er die Unterteilung der Unterstützung in drei Kategorien:
 - 6 Milliarden Franken sind für kleinere und mittlere Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 5 Millionen Franken vorgesehen. Der Bund übernimmt davon 70 Prozent (4,2 Mrd. Fr.), die Kantone 30 Prozent (1,8 Mrd. Fr.).
 - Weitere 3 Milliarden Franken sind für grössere, oft schweizweit tätige Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken vorgesehen. Diese Beiträge werden vollständig vom Bund finanziert; die Abwicklung der Gesuche erfolgt weiterhin durch die Kantone nach verbindlichen Regelungen, welche der Bund vorgibt.

- Die Bundesratsreserve für von der Pandemie besonders betroffene Kantone wird von 750 Millionen auf 1 Milliarde Franken aufgestockt. Der Bundesrat entscheidet zu einem späteren Zeitpunkt über die Verteilung dieser Reserve.
- Mit den Änderungen sollen grosse Unternehmen schweizweit einheitlich behandelt werden. Zudem sollen die aktuellen nominellen Höchstwerte für A-Fonds-perdu-Beiträge überprüft werden und die Herausforderung der Zweigniederlassungen angegangen werden. Auf Verordnungsstufe soll der Übergang von der bisherigen zur künftigen gesetzlichen Grundlage sichergestellt werden. Die Kantone sollen das Zusichern und Ausbezahlen von Unterstützungen bis zum Entscheid des Bundesparlaments nicht einstellen.

Da diese Vorlage erst im März im Bundesparlament beraten wird, kann bei Drucklegung des Memorials per Mitte März der exakte Mittelbedarf für den Kanton Glarus nicht beziffert werden. Weitere Unsicherheiten bilden die Verteilung der Bundesratsreserve, die vom Bundesrat gewünschte Flexibilisierung im Umfang von 1 Milliarde zwischen den beiden Haupttranchen. Dies führt dazu, dass ergänzend zur vorliegenden Vorlage weitere Kreditbeschlüsse nötig werden dürften.

Während vorliegend ein Kredit in der Höhe von 21,5 Millionen Franken beantragt wird, errechnet sich gestützt auf die bundesrätliche Botschaft vom 17. Februar 2021 für die ersten beiden Tranchen über 6 und 3 Milliarden Franken für den Kanton Glarus ein notwendiger Kredit in der Höhe von insgesamt 38,7 Millionen Franken (25,8 + 12,9 Mio. Fr.). Das Nettotreffnis des Kantons Glarus dürfte höchstens 7,74 Millionen Franken betragen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Beschlüsse des Landrates betreffend die Umwidmung des Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden und die Äufnung des kantonalen Härtefallfonds zu genehmigen und nachstehendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

Der mit Regierungsratsbeschluss § 172 vom 31. März 2020 errichtete Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden, der mit Landratsbeschluss § 336 vom 16. Dezember 2020 zum kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung umgewidmet wurde, sei mittels zweier Rahmenkredite von je 10,75 Millionen Franken (total 21,5 Mio. Fr.) zu äufnen und der Kantonsanteil über den ganzen Fonds sei den Steuerreserven zu belasten. Die Beschlussfassung über den zweiten Kredit erfolgt unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament mit der Erhöhung der Beträge in Artikel 12 Covid-19-Gesetz nichts grundsätzlich von der bisherigen Regelung Abweichendes beschliesst.