

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Januar 2022

75. Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022; Konsultation

Mit Schreiben vom 7. Januar 2022 hat die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) die Kantone zu einer Konsultation zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Covid-19-Härtefallverordnung 2022) eingeladen. Ab dem Jahr 2022 sollen die Härtefallhilfen zur Abfederung von Notlagen aufgrund von Covid-bedingten Umsatzeinbussen in einer neuen Verordnung geregelt werden. Dabei sind folgende Eckwerte vorgesehen:

- Anspruchsberechtigt sind Unternehmen, welche die Anspruchsvoraussetzungen der geltenden Covid-19-Härtefallverordnung vom 25. November 2020 (SR 951.262) erfüllen. Zum Nachweis der aktuellen Betroffenheit muss ein Unternehmen zudem nachweisen, dass es die Fortführung der Unternehmenstätigkeit infolge der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie nicht sicherstellen kann. Es belegt dies mit dem Bezug von Kurzarbeitsentschädigungen oder Covid-19-Erwerbsausfallentschädigungen. Der Kanton kann in Ausnahmefällen andere Belege vorsehen.
- Zusätzlich müssen die Unternehmen bestätigen, dass sie die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ergriffen haben.
- Für die «Härtefallhilfe 2022» sieht der Bundesrat monatliche À-fonds-perdu-Leistungen vor (skalierbares System). Diese sollen sich an den ungedeckten Kosten bemessen, wobei ein Kostendach je Unternehmung zur Anwendung kommen soll (1,5% des Umsatzes bzw. Fr. 400 000 pro Monat, das entspricht 18% bzw. 4,8 Mio. Franken pro Jahr). Die Kantone haben die Möglichkeit, Abzüge vorzunehmen, wenn sie die Selbsthilfemassnahmen des Unternehmens als ungenügend beurteilen. Damit sollen die Kantone in ihren Anstrengungen zur Vermeidung von Überentschädigungen gestärkt werden.
- Die Härtefallmassnahmen sollen vorerst bis Ende Juni 2022 befristet werden. Die EFV wurde vom Bundesrat beauftragt, mit den Kantonen zu prüfen, ob allenfalls eine kürzere Frist angezeigt ist.
- Die Härtefallhilfen sollen weiterhin über die Vollzugsstrukturen der Kantone abgewickelt werden.
- Die Härtefallverordnung 2022 setzt auch die von den eidgenössischen Räten in der Wintersession beschlossene Unterstützung an Schaustellerinnen und Schausteller (Art. 11b Covid-19-Gesetz [SR 818.102]) um.

- Die Härtefallverordnung 2022 bezieht sich auf Covid-bedingte Umsatzeinbussen ab dem 1. Januar 2022. Allfällige rückwirkende Zahlungen für das zweite Halbjahr 2021 sind im System der ursprünglichen Covid-19-Härtefallverordnung abzuwickeln (Kanton Zürich: 5. Zuteilungsrunde).

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an marianne.widmer@efv.admin.ch und lukas.hohl@efv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 7. Januar 2022 haben Sie uns eingeladen, zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Covid-19-Härtefallverordnung 2022) anhand des mitgeschickten Fragebogens Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Hinsichtlich der Gesuchprüfung sollen gemäss Verordnungsentwurf neu zahlreiche Erschwerungen erfolgen, die zu einem massiv grösseren Vollzugsaufwand führen. Der Kanton Zürich kann die schnelle Gesuchprüfung und Auszahlung vor diesem Hintergrund nicht gewährleisten. Schon 2021 waren die auf dem Arbeits- und Dienstleistungsmarkt verfügbaren personellen Mittel teilweise stark begrenzt. Weiterer Bearbeitungsaufwand verschärft diese Ausgangslage. Der Bund steht in der Verantwortung, wenn er eine schnelle Auszahlung tatsächlich wünscht, die Prüfanforderungen gegenüber 2021 nicht zu verschärfen. Auf die einzelnen Aspekte wird nachfolgend eingegangen.

Art. 1

Abs. 2: Wir beantragen den Verzicht auf das Kriterium einer staatlichen Beteiligung von unter 10% (Bst. a). Dies dient der Vereinfachung des Vollzugs und verhindert aufwendige Einzelmassnahmen für die oft zufälligen oder historischen Beteiligungen.

Art. 2

Abs. 1: Da der Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 der geltenden Härtefallverordnung in Art. 5 Abs. 4 der neuen Verordnung enthalten ist, erübrigt sich hier die Verweisung auf die geltende Härtefallverordnung.

Abs. 2: Bis anhin war es ausreichend, einen Zusammenhang mit behördlichen Massnahmen herzustellen. Das neue Erfordernis eines Belegs über bezogene Kurzarbeitsentschädigungen oder Entschädigungen des Erwerbsausfalls ist für eine schnelle Hilfe nicht praktikabel, da

solche Belege in rechtskräftiger Form erst zeitlich verzögert zur Verfügung stehen. Der Hinweis auf «Ausnahmefälle» und «andere Belege» ist zu wenig spezifiziert und somit nicht rechtssicher. Auf die Bestimmung ist insgesamt zu verzichten. Wie bisher reicht eine Begründung des Zusammenhangs mit Massnahmen aus.

Abs. 3: Die Beurteilung der möglichen Selbsthilfemassnahmen und ihrer Zumutbarkeit ist in einem Massenvollzug nicht umsetzbar. Die Ausgangslage der Unternehmen und ihre Optionen sind so unterschiedlich, dass individuelle Finanzierungsanalysen erstellt werden müssten. Dabei handelt es sich um die Tätigkeit von spezifisch geschulten Bankkundenberaterinnen und -beratern. Solche Fachpersonen sind im bisherigen Vollzug nicht vorhanden und können nicht zeitnah beschafft werden. Hinsichtlich Vollzugseffizienz ist mit langwierigen Nachfragen und Diskussionen zu rechnen. Zudem fehlen rechtssichere Kriterien, die einfach und schnell anwendbar sind. Darum ist auch eine «Plausibilisierung» durch den Kanton nicht machbar. Die in den Erläuterungen beschriebene subjektive Beurteilung vermag den Anforderungen eines Rechtsstaats nicht standzuhalten. Die Vollzugsbehörde darf sich keine unternehmerischen Entscheide anmassen. Da hierzu auch keine Rechtspraxis vorliegt, dürfte jeder Einzelfall somit zu einem Gerichtsfall werden. Die Bestimmung ist entweder wegzulassen oder es ist auf eine reine Selbstdeklaration abzustellen.

Abs. 4: Diese Bestimmung definiert, wer «Schausteller» ist. Eine solche Anknüpfung führt dazu, dass solche Unternehmen stets eine Spartenrechnung für jene Teile erstellen müssen, die von der Definition «Schausteller» nicht erfasst sind. Aus Gründen der Praktikabilität zugunsten der Unternehmen ist auf die Pflicht zur Erstellung von Spartenrechnungen zu verzichten.

Art. 3

Es ist zu präzisieren, dass die Bestätigung in Selbstdeklaration erfolgt und der Kanton von Kontrollaufgaben befreit ist. Ansonsten sind die Kontrollaufgaben klar zu bezeichnen.

Art. 5

Abs. 1: Gemäss Erläuterungen zum Verordnungsentwurf soll die monatliche Bemessung eine rasche Auszahlung ermöglichen. Das Vorliegen der Voraussetzungen für Härtefallhilfen in einem bestimmten Zeitraum kann jedoch nur nach dessen Ablauf überprüft werden. Wenn an einer Dauer der Hilfen bis Juni 2022 festgehalten wird, könnten diese demnach entweder frühestens im Juli 2022 ausbezahlt werden, oder für jedes Unternehmen müssten mehrere Gesuche für einzelne Monate geprüft werden. Eine monatliche Gesuchprüfung ist im Kanton Zürich

angesichts der grossen Zahl betroffener Unternehmen nicht umsetzbar. Den Kantonen ist deshalb die Möglichkeit zu eröffnen, die Subventionierung wahlweise monatlich oder über die gesamte Dauer zu organisieren.

Die Vorgehensweise geht ferner davon aus, dass alle Unternehmen Monatsabschlüsse erstellen. Dies ist gerade bei kleineren Unternehmen selten der Fall. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Bestimmung den Aufwand für kleine Unternehmen erhöht.

Des Weiteren ist aus rechtlicher Sicht zu prüfen, ob vor der Ausschüttung neuer nicht rückzahlbarer Beiträge zuerst die Wandlung bestehender Darlehen bzw. deren Anrechnung an künftige Beiträge erfolgen kann. Falls die Prüfung positiv ausfällt, wäre dies als zwingende Voraussetzung festzuhalten, um die aufwendige Bewirtschaftung von Darlehen in den Folgejahren zu verringern.

Abs. 3: Die Bemerkungen zu den Selbsthilfemassnahmen (Art. 2 Abs. 3) treffen auch auf die vorliegende Bestimmung zu. Wir beantragen, auf diese Bestimmung zu verzichten.

Abs. 4: Der Entwurf verunmöglicht Härtefallhilfen für Unternehmen, die nach dem 30. September 2020 gegründet worden sind. Aufgrund von Umstrukturierungen und neuen strategischen Ausrichtungen insbesondere aufgrund der Pandemie sind inzwischen neue Unternehmen entstanden. Gerade diese dürfen nicht benachteiligt werden. Der Stichtag und die Umsatzberechnung sind deshalb für neue Unternehmen um ein Jahr zu verlängern, sodass Unternehmen, die vor dem 1. Oktober 2021 gegründet worden sind, ebenfalls Härtefallhilfen beantragen können.

Art. 6

Die Vollziehbarkeit dieser Bestimmung ist zu klären. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der steuerliche Gewinn teilweise erst mit grosser Verzögerung feststeht. Um Abgrenzungsfragen und Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich längerer und kürzerer Geschäftsjahre zu vermeiden, wäre der steuerliche Gewinn aus jedem Geschäftsjahr zu berücksichtigen, das in ein Kalenderjahr fällt, in dem eine Hilfe ausbezahlt wurde.

Des Weiteren sind Gewinne aus Selbsthilfemassnahmen, z. B. die Erzielung von stillen Reserven bei Liegenschaftsverkäufen, aus der Gewinnberechnung auszunehmen, um den Anreiz für Selbsthilfemassnahmen nicht zu schwächen und Ungleichbehandlungen mit sich selbst nicht helfenden Unternehmen zu vermeiden.

Bei Einzelunternehmen ist zusätzlich klar festzulegen, was mit Härtefallhilfen erfolgt, wenn die Einzelunternehmerin oder der Einzelunternehmer ihr bzw. sein Geschäft zwar nicht aufgibt, aber in unselbstständiger Geschäftstätigkeit zusätzliches Einkommen erzielt.

Art. 7

Die in den Erläuterungen vorgesehene Verpflichtung der Kantone, Handels- und Betreibungsregister mittels eigener Abfrage zu überprüfen, wenn zwischen Belegdatum und Bearbeitung des Gesuchs mehr als zwei Wochen liegen, ist nicht praktikabel. Für solche Abfragen wären viele zusätzliche personelle Mittel notwendig, die auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar sind. Bei Tausenden von Gesuchen und mehreren Betreibungsämtern führt dies zudem zu starken Verzögerungen in der Bearbeitung. Deshalb ist darauf zu verzichten. Stattdessen ist wie bisher zu verlangen, dass der Betreibungsregisterauszug bei der Gesuchereinreichung nicht älter als einen Monat ist.

Art. 10

Die Verweisung auf die Anforderungen zur Missbrauchsbekämpfung durch die Kantone aus der bisherigen Härtefallverordnung ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen zu spezifizieren. Die in den Erläuterungen aufgeführten Prüfhandlungen bezeichnen die Einzelfallprüfung vor der Subventionsgewährung. Welche nachträglichen Missbrauchsbekämpfungsmassnahmen, die über die Prüfung der weiteren Auflagen hinausgehen, erwartet der Bund von den Kantonen? Diese sollten – ob im Rahmen der Erläuterungen oder einer vertraulichen Handlungsanweisung, klar spezifiziert werden, insbesondere hinsichtlich der angekündigten «Stichprobenkontrollen» durch den Bund.

Art. 13

Damit Schaustellerinnen und Schausteller keine Spartenrechnungen über Geschäftsteile vornehmen müssen, die nicht unter die rechtliche Definition gemäss Art. 2 Abs. 4 fallen, sollte Art. 13 Abs. 2 wie folgt ergänzt werden: «... 100 Prozent, einschliesslich der Unternehmensteile, die nicht unter Artikel 2 Absatz 4 fallen.»

Art. 14

Wir vertreten weiterhin die Haltung, dass ein Vertrag aus staatsrechtlicher Sicht nicht angezeigt ist. Im staatsrechtlichen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen geht das übergeordnete Bundesrecht stets vor; die Kantone haben sich somit an die Härtefallverordnung zu halten. Zudem ist der Vollzug schon in der Härtefallverordnung den Kantonen übertragen, wobei dieser gemäss dem Prinzip des Vollzugsföderalismus auch ohne weitere Angaben durch die Kantone erfolgen würde.

Art. 16

Abs. 3: Die Berichterstattung sollte erst ab Ende März erfolgen. Wenn der Bundesrat die neue Härtefallverordnung Anfang Februar 2022 erlässt, sind die ersten Auszahlungen erst ab Ende Februar zu erwarten.

Finanzieller Bedarf

Ihre Frage, wie hoch wir den finanziellen Bedarf (Gesamtbetrag Bund und Kanton) für das Härtefallprogramm 2022 in unserem Kanton schätzen, können wir nicht beantworten, da wir das Volumen nicht abschätzen können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli