

Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2020

5663

**Beschluss des Kantonsrates
über einen Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2020,

beschliesst:

I. Für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich wird ein Verpflichtungskredit von netto Fr. 160 459 875 gemäss Zuteilungsmechanismus zulasten der Investitionsrechnung bzw. Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt einschliesslich des Bundesbeitrags Fr. 200 449 875.

II. Folgende Nachtragskredite für das Jahr 2021 werden bewilligt:

4 Finanzdirektion

4950	Sammelpositionen Erfolgsrechnung	<i>Budget Fr. -2 585 590</i>	<i>Nachtragskredit Fr. -40 590 000</i>
------	-------------------------------------	------------------------------	----------------------------------------

4950	Sammelpositionen Investitionsrechnung	<i>Budget Fr. -55 300 000</i>	<i>Nachtragskredit Fr. -199 950 000</i>
------	------------------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------------

III. Der Beschluss gemäss Dispositiv I untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage und Zielsetzung

In Art. 12 des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz, SR 818.102) wurden folgende Härtefall-Massnahmen für Unternehmen beschlossen:

Art. 12 Härtefall-Massnahmen für Unternehmen

¹ *Der Bund kann auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind, insbesondere Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe, in Härtefällen finanziell unterstützen, sofern sich die Kantone zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen. Ein Härtefall liegt vor, wenn der Jahresumsatz unter 60% des mehrjährigen Durchschnitts liegt. Die gesamte Vermögens- und Kapital-situation ist zu berücksichtigen.*

² *Die Unterstützung setzt voraus, dass die Unternehmen vor Ausbruch von Covid-19 profitabel oder überlebensfähig waren und sie nicht bereits andere Finanzhilfen des Bundes erhalten haben. Diese Finanzhilfen schliessen die Kurzarbeitsentschädigungen, die Entschädigung 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 A-Fonds-perdu-Beiträge an die betroffenen Unternehmen ausrichten.*

⁴ *Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.*

Mit der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung) konkretisiert der Bundesrat Art. 12 Covid-19-Gesetz voraussichtlich auf den 1. Dezember 2020 hin. In der Verordnung werden die Anspruchsvoraussetzungen für die Unternehmen, Bestimmungen zur Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen, das Verfahren und die Zuständigkeiten sowie die Aufteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone geregelt.

Als Folge der Corona-Massnahmen sind auch im Kanton Zürich weiterhin Unternehmen gemäss Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz in ihrer Leistungserbringung eingeschränkt. So führt ein starker Umsatzrückgang bei anhaltenden Fixkosten zu Liquiditätsengpässen, wodurch der Erhalt der Unternehmen und ihrer Arbeitsplätze gefährdet sind. Von Härtefällen kann insbesondere dann gesprochen werden, wenn die bisherigen Unterstützungen (insbesondere Covid- und Covid-plus-Kredite

des Bundes, kantonale Kreditausfallgarantie gemäss RRB Nr. 262/2020, Kurzarbeitsentschädigung, Corona-Erwerbsersatz sowie das allfällige Covid-19-Geschäftsmietegesetz) nicht ausreichend helfen.

Auch der Kanton soll deshalb an den Härtefallmassnahmen teilnehmen und die vom Bund für den Kanton Zürich zur Verfügung gestellte Summe gemäss Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz verdoppeln. Zu diesem Zweck ist ein entsprechender Kantonsratsbeschluss gemäss § 35 Abs. 2 lit. c des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) erforderlich, der in Verbindung mit Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) dem fakultativen Referendum unterstellt ist.

2. Ausgestaltung des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich

2.1 Anspruchsvoraussetzungen für Unternehmen

Die Anspruchsvoraussetzungen des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich sollen den Anforderungen der Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes entsprechen. Darüber hinaus ist es den Kantonen laut Erläuterungen zu Art. 1 Abs. 2 der Covid-19-Härtefallverordnung freigestellt, weitere kantonale Kriterien festzulegen, welche die Anspruchskriterien des Bundes verschärfen bzw. eingrenzen. Um das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich zielgerichtet auszugestalten, sollen auf kantonaler Ebene jene Unternehmen anspruchsberechtigt sein, die einen Umsatzanteil von 50% oder mehr in den in Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz namentlich erwähnten Branchen «Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe» erzielen. Zulieferer dieser Unternehmen sollen ebenfalls anspruchsberechtigt sein, sofern ihr Umsatz ebenfalls mindestens zu 50% diesen Branchen zuzurechnen ist. Gemäss Allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA 2008) kommen insbesondere Umsätze in den Codes 493 «Sonstige Personenbeförderung im Landverkehr», 55 «Beherbergung», 56 «Gastronomie», 772 «Vermietung von Gebrauchsgütern», 79 «Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsleistungen», 823 «Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter» und 9004 «Betrieb von Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen» (soweit nicht durch die Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Kultur erfasst) infrage. Da in der Schweiz keine rechtsverbindliche Branchenzuordnung von Unternehmen vorliegt und Mischformen zahlreich sein dürften, erfolgt die Branchenzugehörigkeit durch Selbstdeklaration der antragstellenden Unternehmen. In der Selbstdeklaration ist nachvollziehbar zu begründen, in welchem Umfang der

Umsatz ganz oder teilweise einer der vorgenannten Branchen zuzuordnen ist. Der Entscheid obliegt der Vollzugsstelle.

2.2 Höhe und Art der Härtefallhilfen

Gemäss einer Hochrechnung könnte der mögliche Gesamtwert der Gesuche im Kanton Zürich im Bereich von rund 350 Mio. Franken für Darlehen und rund 150 Mio. Franken für À-fonds-perdu-Beiträge liegen, wobei die Herleitung wegen nicht vorhandener Daten äusserst schwierig ist. Die Hochrechnung beruht auf den Zahlen des Bundesamts für Statistik (BFS) zur Anzahl Betriebe im Kanton Zürich und zum gesamtschweizerischen Umsatz 2018 sowie auf Daten zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigung im Kanton Zürich von März bis August 2020 in den erwähnten NOGA-Codes¹.

Die vom Bund zur Verfügung gestellte Summe für Härtefallhilfen in den Kantonen beträgt insgesamt 200 Mio. Franken, wovon gemäss Covid-19-Härtefallverordnung 39,99 Mio. Franken auf den Kanton Zürich fallen, sofern der Kanton ebenfalls gleich hohe Beiträge gewährt. Die zur Verfügung stehende Summe beläuft sich somit auf 79,98 Mio. Franken.

¹ Der Umsatz 2018 der im Kanton Zürich angesiedelten Unternehmen pro NOGA-Code wurde anhand folgender Methodik ermittelt: $50\% \times (\text{gesamtschweizerischer Umsatz 2018 gemäss BFS} \times \text{Faktor Zürcher BIP Anteil 2017 von } 21,36\%) + 50\% \times (\text{Umsatz Grossregion Zürich gemäss BFS})$. Wo keine BFS-Umsatzschätzung für die Grossregion Zürich verfügbar ist (NOGA-Codes 772, 823, 9004), wird der gesamtschweizerische Umsatz 2018 mit dem Faktor Zürcher BIP-Anteil 2017 von 21,36% multipliziert. Die pro NOGA-Code errechneten Umsatzzahlen werden durch die dazugehörige Anzahl Betriebe geteilt, um den Umsatz pro Betrieb zu erhalten. Pro NOGA-Code werden diejenigen Unternehmen als potenzielle Härtefallbetriebe betrachtet, die im August 2020 Kurzarbeitsentschädigung bezogen haben. Hat sich der Bezug von Kurzarbeitsentschädigung pro Betrieb innerhalb eines NOGA-Codes zwischen März und Juni 2020 erhöht, wird angenommen, dass drei von vier (75%) der potenziellen Härtefallbetriebe ein Unterstützungsgesuch einreichen werden (gilt für NOGA-Codes 79, 823). Hat sich die bezogene Kurzarbeitsentschädigung pro Betrieb zwischen März und Juni 2020 verringert, wird davon ausgegangen, dass einer von drei (33%) potenziellen Härtefällen ein Unterstützungsgesuch stellen wird (gilt für NOGA-Codes 493, 55, 56, 772, 9004). Über alle NOGA-Codes aufsummiert resultieren rund 500 «effektive» Härtefallbetriebe, die 2018 insgesamt einen Umsatz von 1,4 Mrd. Franken erzielten. Bei einem maximalen Beitrag von 25% des Umsatzes entspricht dies einer Darlehenssumme von insgesamt 364 Mio. Franken. Werden nur À-fonds-perdu-Beiträge ausbezahlt, beträgt der Totalwert 146 Mio. Franken (höchstens 10% des Umsatzes).

Gemäss Covid-19-Härtefallverordnung kann zwischen Darlehen, Bürgschaften, Garantien oder nicht rückzahlbaren Beiträgen gewählt werden, wobei höchstens 25% des Umsatzes bzw. 10 Mio. Franken als Darlehen (einschliesslich Bürgschaften und Garantien) oder höchstens 10% des Umsatzes bzw. Fr. 500 000 als nicht rückzahlbare Beiträge gewährt werden können. Im Fall von Darlehen (einschliesslich Bürgschaften und Garantien) werden nur die tatsächlichen Ausfälle der vom Bund zur Verfügung gestellten Summe angerechnet. Pro Unternehmen kann nur eine Form der Härtefallhilfen beansprucht werden.

Im Fall von Darlehen soll im Kanton Zürich von einer Ausfallwahrscheinlichkeit von 40% ausgegangen werden, was mangels Erfahrungen zur aktuellen Situation einer groben Schätzung entspricht. Unter dieser Annahme können insgesamt Darlehen über Fr. 199 950 000 ausbezahlt werden (davon werden Fr. 119 970 000 zurückgezahlt und Fr. 79 980 000 Verlust je hälftig von Bund und Kanton getragen). In der Folge müssen die Darlehen bis zu zehn Jahre lang bewirtschaftet und mit dem Bund abgerechnet werden.

Im Fall von ausschliesslichen À-fonds-perdu-Beiträgen können insgesamt Fr. 79 980 000 ausbezahlt werden, die je hälftig von Bund und Kanton getragen werden.

Es ist davon auszugehen, dass echte Härtefälle vor allem À-fonds-perdu-Hilfen beantragen, insbesondere um anfallende Fixkosten zu decken. Finanzhilfen in Form von Darlehen dürften mit zunehmender Höhe bzw. Dauer der Einschränkungen, insbesondere in Fällen von tiefen Margen, aus unternehmerischer Sicht schwerer tragbar werden. Aufgrund der sehr diversen Wirtschaftsstruktur können hierzu allerdings keine allgemeinen Aussagen gemacht werden. Bürgschaften sollen nicht eingesetzt werden, soweit sie nicht unter der kantonalen Kreditausfallgarantie erfolgen (vgl. nachfolgend), da sie keinen Cash-Zufluss auslösen.

2.3 Vollzug

Um die tatsächlich auszahlbare Hilfeleistung im erwähnten Rahmen möglichst gemäss den Bedürfnissen der Unternehmen auszuschöpfen, soll folgender Zuteilungsmechanismus umgesetzt werden:

1. Eingabe der Gesuche

Gesuche können vom 1. bis 28. Februar 2021 der Finanzdirektion digital eingereicht werden.

2. *Gesuchprüfung zur Festlegung der Anspruchsberechtigung*

Die eingehenden Gesuche bzw. beantragten Hilfen werden im Einzelfall hinsichtlich der Einhaltung der Kriterien gemäss Covid-19-Härtefallverordnung und der Kriterien des Kantons geprüft. Daraus wird die Anspruchsberechtigung pro Gesuch festgelegt. Nach Prüfung aller Gesuche ergibt sich die insgesamt anspruchsberechtigte Summe an Darlehen und À-fonds-perdu-Beiträgen.

3. *Zuteilung unabhängig von der Form*

Die anspruchsberechtigten Darlehen, multipliziert mit der Ausfallwahrscheinlichkeit von 40%, und die anspruchsberechtigten À-fonds-perdu-Beiträge werden zusammengerechnet. Die Summe wird proportional so gekürzt, dass sie dem zur Verfügung stehenden doppelten Bundesbeitrag entspricht. Die einzelnen Anspruchsberechtigungen gelangen entsprechend gekürzt zur Auszahlung, im Fall von Darlehen im Umfang von 40%. Darlehen werden mit einer Fälligkeit in zehn Jahren ab Verfügungsdatum und einem angesichts des Risikos und der Dauer tiefen Zinssatz von 0,5% vergeben.

4. *Verfügung und Auszahlung*

Die zugeteilten Summen werden von der Finanzdirektion verfügt und auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) als Subventionen auf die Geschäftskonten ausgezahlt.

2.4 Darlehensbewirtschaftung und Missbrauchsbekämpfung

Hinsichtlich der Sicherung gewährter Darlehen wird eine informatikgestützte Darlehensbewirtschaftung eingeführt, wodurch die entsprechenden Forderungen (Zinsen, Rückzahlungen) gemäss den geltenden Konditionen kontrolliert werden.

Mit der Unterstellung der Beitragsgewährung unter das Staatsbeitragsgesetz gelten dessen Bestimmungen zur Absicherung, dass die Staatsbeiträge gemäss § 12 «ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden». Dazu gehören insbesondere die Auskunftspflicht gegenüber der Finanzkontrolle (§ 11a), der Widerruf oder die Rückforderung unrechtmässig zugesicherter Staatsbeiträge (§ 14) und die Strafbestimmungen (§ 17), wonach unrechtmässiges Handeln Bussen bis zu Fr. 50 000 zur Folge haben kann. Um die Einhaltung dieser Bestimmungen auch wirksam zu kontrollieren, legt die Finanzdirektion ein vertrauliches Kontrollkonzept fest.

3. Einsatz der kantonalen Kreditausfallgarantie zur Überbrückung

Aufgrund der – trotz Beschleunigung aller Abläufe – langen Dauer, bis tatsächlich Auszahlungen fliessen, ist die Finanzdirektion mit den an der kantonalen Kreditausfallgarantie (vgl. RRB Nr. 262/2020) teilnehmenden Banken übereingekommen, die Vergabedauer für Darlehen beschränkt auf Unternehmen gemäss Art. 12 Covid-19-Gesetz bis am 31. März 2021 zu verlängern. Dabei sollen die Kriterien der kommenden Covid-19-Härtefallverordnung eingehalten werden. Kreditausfälle sollen so dem Bund anteilmässig in Rechnung gestellt werden, soweit der Betrag zugunsten des Kantons Zürich gemäss Covid-19-Härtefallverordnung nicht durch die Instrumente der Darlehen und Ä-fonds-perdu-Beiträge ausgeschöpft würde. Die entsprechenden Ausgaben wurden mit RRB Nr. 262/2020 bewilligt.

Diese Massnahme dient als Überbrückung, bis das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons wirksam wird. Aufgrund der in der kantonalen Kreditausfallgarantie vorgesehenen Risikoübernahme von 85% durch den Kanton und 15% durch die Banken dürfte die Darlehensvergabe im Vergleich zum Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons zurückhaltender erfolgen.

4. Personelle Auswirkungen

Gemäss der im Kapitel «Höhe und Art der Härtefallhilfen» hergeleiteten Hochrechnung sind mindestens rund 500, je nach Szenario möglicherweise auch bis zu 2000 Härtefallgesuche zu erwarten. Bei einer geschätzten Bearbeitungszeit von zwei Stunden pro Gesuch über den gesamten Vollzugsprozess hinweg ist mit einem Personalaufwand von 125 bis 500 Personentagen zu rechnen. Diese mutmasslich grosse Menge an Personentagen kann nicht durch interne Mittel freigesetzt werden. Entsprechend den Anforderungen ist qualifiziertes externes Personal notwendig. Um den Prozess möglichst schlank zu gestalten, wird im Rahmen des Vollzugaufbaus so weit wie möglich eine Informatikunterstützung angestrebt. Aufgrund der Dringlichkeit wird für den Einkauf der externen Dienstleistungen gemäss § 10 Abs. 1 lit. d der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (LS 720.11) kein formelles Submissionsverfahren durchgeführt.

5. Finanzielle Auswirkungen

Der zu bewilligende Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich gemäss Dispositiv I beläuft sich auf die in Abschnitt 2.3 erwähnten maximalen Ausgaben im Fall einer ausschliesslichen Gewährung von Darlehen über Fr. 199 950 000, zusätzlich eines Einnahmenverzichts von 0,25% (im Vergleich zum internen Zinssatz von 0,75%) über die gesamte Darlehenssumme während zehn Jahren im Umfang von Fr. 499 875, abzüglich des mit Beschluss der Covid-19-Härtefallverordnung rechtskräftig zugesicherten Bundesbeitrags von Fr. 39 990 000, netto auf Fr. 160 459 875. Der Beschluss untersteht der Ausgabenbremse gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. a KV. Weil sich das jetzige Vorhaben auf neue Rechtsgrundlagen stützt, ist es unabhängig von den bisher anderweitig getroffenen Massnahmen zu bewilligen.

Zusätzlich belaufen sich die dargelegten Vollzugskosten für Dienstleistungen Dritter (Gesuchprüfung und Bereitstellung der Informatikunterstützung) auf geschätzt Fr. 600 000. Trotz der in Art. 12 Covid-19-Gesetz festgehaltenen Freiheit der Kantone, ein entsprechendes Härtefallprogramm auszuarbeiten oder darauf zu verzichten, sind die Vollzugskosten als gebundene Ausgaben gemäss § 37 Abs. 1 CRG zu bewilligen. Die Bewilligung erfolgt, bevor ein rechtskräftiger Entscheid über das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich vorliegt, da mit dem Ziel einer möglichst schnellen Hilfe für Härtefälle und der Ermöglichung des Entscheids des Kantonsrates über das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich keine andere Möglichkeit besteht, als den Aufbau des Vollzugs umgehend einzuleiten. Die Zuständigkeit für deren Bewilligung obliegt gemäss § 39 lit. a der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) der Finanzdirektion.

Neben diesen beiden Ausgabenbewilligungen sind Nachtragskredite in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, erforderlich, um die in Abschnitt 2.3 ausgeführten möglichen Varianten von Anträgen je nach Bedarf vollständig umsetzen zu können. Der Nachtragskredit «Saldo Erfolgsrechnung» umfasst den Kantonsanteil von Fr. 39 990 000 und die Vollzugskosten von höchstens Fr. 600 000. Der notwendige Nachtragskredit «Investitionsausgaben» umfasst die Darlehenssumme von Fr. 199 950 000, die der Kanton unter der angenommenen Ausfallswahrscheinlichkeit höchstens vergeben kann.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

7. Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen

Die Vorlage ermöglicht die mit der Umsetzung von Art. 12 Covid-19-Gesetz beabsichtigte Unterstützung von Härtefällen, die sich aus den Corona-Massnahmen ergeben. Sie dürften eine struktur- und arbeitsplatzhalterhaltende Wirkung haben.

8. Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen

Unter Beachtung der Vorgaben des Bundes wird auf kantonaler Ebene ein möglichst einfacher Vollzug angestrebt.

9. Zeitplan

Um im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung und der gesetzlichen Abläufe eine möglichst schnelle Vorgehensweise zu erzielen, wurde die Zeitplanung so weit wie möglich gestrafft. Dazu sind eine gute Zusammenarbeit aller Instanzen und eine allseits vorausschauende Geschäftsplanung unabdingbar. So wird etwa der Vollzug derzeit schon organisiert, und die Gesuchseinreichung und -prüfung soll vor der Rechtskraft des Beschlusses erfolgen.

Datum	Ereignis
November 2020–Januar 2021	Erarbeitung des Vollzugs des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich (Informatikunterstützung, Gesuchprüfung)
1. Dezember 2020	Inkrafttreten der Covid-19-Härtefallverordnung
Dezember 2020	Vorberatung durch die zuständige Kommission des Kantonsrates
11. Januar 2021	Beratung im Kantonsrat
15. Januar 2021	Veröffentlichung im Amtsblatt
1.–28. Februar 2021 (provisorisch)	Einreichung der Gesuche für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich
Februar–März 2021	Gesuchprüfung und vorläufige Zuteilung der Mittel
16. März 2021	Ablauf der Referendumsfrist (60 Tage)

Datum	Ereignis
November 2020–Januar 2021	Erarbeitung des Vollzugs des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich (Informatikerunterstützung, Gesuchprüfung)

Weiteres Vorgehen, wenn das Referendum nicht ergriffen wird:

17. März 2021	Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern, dass kein Referendum zustande gekommen ist
19. März 2021	Veröffentlichung der Verfügung im Amtsblatt
24. März 2021	Ablauf der Rekursfrist
ab April 2021	Auszahlung der Härtefallhilfen

Wird ein Referendum ergriffen, verlängert sich die Frist bis zur Auszahlung der Härtefallfristen um rund drei Monate, d. h., die Auszahlung kann diesfalls ab Juli 2021 erfolgen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Silvia Steiner	Die Staatsschreiberin: Kathrin Arioli
------------------------------------	------------------------------------------