

18. Mai 2021

Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

*Erläuterungen zur Änderung vom
18. Mai 2021*

1 Wandel der Härtefallmassnahmen

1.1 Bund

Die Bestimmungen zu den Härtefallmassnahmen im Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR [818.102](#)) wurden anlässlich der September-Session 2020 durch das eidgenössische Parlament eingebracht und beschlossen. In seiner ursprünglichen Fassung war Artikel 12 Covid-19-Gesetz als eigentliche Härtefallmassnahme konzipiert. Sie gab dem Bund die gesetzliche Grundlage, auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Unternehmen in Härtefällen finanziell zu unterstützen, sofern sich die Kantone zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen. Der Bundesrat wurde ermächtigt, die Einzelheiten in einer Verordnung zu regeln.

Im Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung, SR [951.262](#)) am 25. November 2020 standen für die Härtefallmassnahmen gerade mal 200 Millionen Franken zur Verfügung. Auf den Kanton Luzern entfiel ein Anteil von 8,58 Millionen Franken.

Parallel zur Entwicklung und Fortdauer der Epidemie wurden auf Bundesebene einerseits die zur Verfügung gestellten Mittel laufend erhöht, aber auch die rechtlichen Grundlagen fortwährend weiterentwickelt. Am 18. Dezember 2020 hat das eidgenössische Parlament Änderungen des Covid-19-Gesetzes beschlossen und Gelder von insgesamt 1,75 Milliarden Franken bewilligt. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Mindestumsatzgrenze für die Unternehmen auf 50'000 Franken gesenkt und die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass für Unternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder der Kantone ihren Betrieb für mehrere Wochen schliessen mussten, die Anspruchsvoraussetzungen gelockert werden können (vgl. Art. 12 Abs. 4 und 5 [Covid-19-Gesetz](#) in der Fassung vom 19. Dezember 2020).

Anlässlich der Januar-Session 2021 hat das Bundesparlament die Gelder auf total 2,5 Milliarden Franken aufgestockt und anlässlich der März-Session 2021 gar einen Verpflichtungskredit über total 8,2 Milliarden Franken beschlossen (vgl. [Bundesblatt 2021](#) S. 569). Zusammen mit den kantonalen Beiträgen resultiert zurzeit eine Gesamtsumme von 10 Milliarden Franken zugunsten der Härtefallprogramme. Während dieser beiden Sessionen wurden die Anspruchsvoraussetzungen wiederum erleichtert und die Höchstgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge erhöht.

Die eigentliche Härtefallhilfe im Einzelfall (Härtefall) entwickelte sich zu einer staatlichen Abgeltung der wegen der Epidemie beziehungsweise wegen der epidemiologisch indizierten behördlichen Anordnungen verursachten finanziellen Einbussen bei den Unternehmen.

1.2 Kanton Luzern

Kurz nach dem Bund erliess der Regierungsrat am 9. Dezember 2020 die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, SRL Nr. [900b](#)). Zu diesem Zeitpunkt standen für das Härtefallprogramm im Kanton Luzern 25 Millionen Franken zur Verfügung, wovon maximal 3 Millionen Franken als A-fonds-perdu-Beiträge vorgesehen waren. In diesem Zeitpunkt ging der Regierungsrat aufgrund der damals geltenden rechtlichen Grundlagen und in Anbetracht der zur Verfügung ste-

henden Mittel, bei denen man nicht wissen konnte, wie weit sie überhaupt ausreichen würden, davon aus, dass auf die als Finanzhilfen konzipierten Härtefallgelder kein Rechtsanspruch bestehe. Wie in anderen Kantonen auch, sah die Härtefallverordnung keine Rechtsmittelmöglichkeit vor.

Der Kanton Luzern hat nachgelagert zum Bund die zur Verfügung stehenden Mittel laufend erhöht und die rechtlichen Grundlagen den Vorgaben des Bundes angepasst. So haben Kantons- und Regierungsrat zusammen bis jetzt rund 347 Millionen Franken bewilligt (inkl. Bundesanteil).

2 Gewährleistung der Rechtsweggarantie

Wie erwähnt, hat sich die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen im vergangenen halben Jahr stark gewandelt und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wurden massiv aufgestockt. Zwischenzeitlich kann die Auffassung, wonach auf die Härtefallgelder kein Rechtsanspruch bestehe, nicht mehr aufrechterhalten werden. Es ist mit Blick auf die Rechtsweggarantie nicht mehr vertretbar, den Ausschluss des Rechtsmittelweges vorzusehen. Dies hat auch das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Entscheid betreffend finanzieller Unterstützung von Kulturbetrieben gestützt auf die im Frühjahr geltende Covid-19-Verordnung Kultur festgehalten (vgl. Urteil des Bundesgerichts [2D 32/2020](#) vom 24. März 2021).

3 Änderungen

§ 7 Formelle Prüfung

Absatz 4

Bis anhin wurden die ausgeschlossenen Unternehmen mit einfachem Brief über ihren Ausschluss informiert. Zukünftig beziehungsweise bereits seit dem 23. April 2021 werden die Unternehmen mittels Entscheid inklusive summarischer Begründung und Rechtsmittelbelehrung über ihren Ausschluss in Kenntnis gesetzt. Der Ausschluss wird vom Finanzdepartement eröffnet. Gestützt auf § 110 Absatz 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. [40](#)) kann der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg die Anforderungen an die Begründung abweichend von § 110 Absatz 1c VRG ordnen. Bei der Gesuchsbearbeitung im Rahmen der Härtefallmassnahmen handelt es sich um ein Massenverfahren. Zudem sind die durch die Gesundheitskrise finanziell betroffenen Unternehmen darauf angewiesen, dass die Härtefallgelder innert nützlicher Frist ausbezahlt werden. Es herrscht also eine zeitliche Dringlichkeit. Stand 10. Mai 2021 sind 1533 Gesuche eingegangen und 1242 Gesuche erledigt worden. Die Anspruchsvoraussetzungen sind von Bundesrechts wegen klar vorgegeben und die Kantone sind angehalten, die Härtefallzahlungen so rasch wie möglich auszurichten (vgl. [Erläuterungen](#) des Bundes zur Covid-19-Härtefallverordnung vom 31. März 2021, S. 11 f.). Es rechtfertigt sich im Ergebnis, die Entscheide im Rahmen der Härtefallgesuche lediglich summarisch zu begründen.

§ 9 Entscheid

Absatz 1

Weil die Entscheide der Expertengruppe beziehungsweise des Finanzdepartements anfechtbar sind, erübrigt sich der zweite Satz dieser Bestimmung.

Absatz 4

Das Bundesrecht hält nicht explizit fest, dass auf die Gewährung von Härtefallmassnahmen ein Rechtsanspruch besteht. Allerdings entfallen gemäss Artikel 5b [Covid-19-Härtefallverordnung](#) für behördlich geschlossene Unternehmen gewisse «Anspruchsvoraussetzungen» (vgl. auch [Erläuterungen](#) des Bundes zur Covid-19-Härtefallverordnung vom 31. März 2021, S. 8 f.), was darauf schliessen lässt, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen auf Gesuch hin im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel ein Rechtsanspruch gegeben ist. Die Frage kann letztlich offenbleiben. Entscheidend ist, dass die Auffassung, wonach auf die Härtefallgelder absolut kein Rechtsanspruch bestehe, nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Entsprechend ist Absatz 4 aufzuheben.

Absatz 5

Gestützt auf § 110 Absatz 2 [VRG](#) kann der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg die Anforderungen an die Begründung abweichend von § 110 Absatz 1c VRG ordnen. Bei der Gesuchsbearbeitung im Rahmen der Härtefallmassnahmen handelt es sich um ein Massenverfahren. Zudem sind die durch die Gesundheitskrise finanziell betroffenen Unternehmen darauf angewiesen, dass die Härtefallgelder innert nützlicher Frist ausbezahlt werden. Es herrscht also eine zeitliche Dringlichkeit. Stand 10. Mai 2021 sind 1533 Gesuche eingegangen und 1242 Gesuche erledigt worden. Die Anspruchsvoraussetzungen sind von Bundesrechts wegen klar vorgegeben und die Kantone sind angehalten, die Härtefallzahlungen so rasch wie möglich auszurichten (vgl. [Erläuterungen](#) des Bundes zur Covid-19-Härtefallverordnung vom 31. März 2021, S. 11 f.). Es rechtfertigt sich im Ergebnis, die Entscheide im Rahmen der Härtefallgesuche lediglich summarisch zu begründen.

§ 15 Rechtsmittel

Da der Ausschluss des Rechtsmittelweges als mit der Rechtsweggarantie nicht vereinbar beurteilt wird, werden die Entscheide über die Härtefallmassnahmen seit dem 23. April 2021 mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

Gestützt auf § 143 Absatz 1c i.V.m § 148 Absatz 1c VRG können Entscheide der Departemente nach besonderer Vorschrift direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden. Dieser Rechtsmittelweg ist vorliegend gerechtfertigt. Wie bereits mehrfach festgehalten, sind die durch die Gesundheitskrise finanziell betroffenen Unternehmen darauf angewiesen, dass die Härtefallgelder innert nützlicher Frist ausbezahlt werden bzw. über Bestand oder Nichtbestand eines Anspruches auf Härtefallgelder rasch entschieden wird. Entsprechend rechtfertigt es sich, nur eine kantonale Instanz vorzusehen. Da die Entscheide über die Härtefallgesuche keinen politischen Ermessensspielraum mit sich bringen, drängt sich der Regierungsrat weder als einzige noch als erste Rechtsmittelinstanz auf. Im Übrigen ergehen die Entscheide über Härtefallmassnahmen im Kanton Luzern in Anwendung von Bundesrecht (vgl. Ingress und § 2 [Kantonale Härtefallverordnung Covid-19](#)), was ebenfalls für das Kantonsgericht als einzige kantonale Instanz spricht.