

LU_GERICHTE 7H 21 127 vom 20. Oktober 2021

LU Gerichte, 2021-10-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_21_127

FR: LU_GERICHTE 7H 21 127 du 20 octobre 2021

IT: LU_GERICHTE 7H 21 127 del 20 ottobre 2021

Regeste

Zur Kognition des Kantonsgerichts sowie zur Substantiierungspflicht und Beweislast der beschwerdeführenden Partei in Härtefallunterstützungs-Fällen (E. 2.1-2.4). Zum Verfahren bei der Behandlung bzw. Prüfung von Härtefallgesuchen (E. 5). Auslegung der "besonderen Betroffenheit" nach Art. 12 Abs.1 Covid-19-Gesetz und Prüfung des erforderlichen Kausalzusammenhangs im konkreten Fall (E. 7-10). | Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz; § 1 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 3 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 6 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 7 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 8 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 9 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19. | Verschiedenes

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Verschiedenes Entscheiddatum: 20.10.2021 Fallnummer: 7H 21 127 LGVE: 2021 IV Nr. 12 Gesetzesartikel: Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz; § 1 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 3 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 6 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 7 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 8 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19, § 9 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19. Leitsatz: Zur Kognition des Kantonsgerichts sowie zur Substantiierungspflicht und Beweislast der beschwerdeführenden Partei in Härtefallunterstützungs-Fällen (E. 2.1-2.4). Zum Verfahren bei der Behandlung bzw. Prüfung von Härtefallgesuchen (E. 5). Auslegung der "besonderen Betroffenheit" nach Art. 12 Abs.1 Covid-19-Gesetz und Prüfung des erforderlichen Kausalzusammenhangs im konkreten Fall (E. 7-10). Rechtskraft: Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig. Entscheid: Aus den Erwägungen: 1. 1.1. Im vorliegenden Fall geht es um die Unterstützung von Unternehmen im Kanton Luzern, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen der Covid-19-Epidemie besonders betroffen sind und Härtefälle darstellen. Massgeblich sind die bundesrechtlichen Regelungen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Bundesgesetz vom 25.9.2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Gesetz; SR 818.102], Verordnung des Bundesrats vom 25.11.2020 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262]) sowie die kantonalen Normen, namentlich die Verordnung des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 9. Dezember 2020 über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung Covid-19; SRL Nr. 900b). 1.2. Angefochten ist der Entscheid der vom Regierungsrat des Kantons Luzern eingesetzten Expertengruppe, eröffnet durch das Finanzdepartement, vom 29. April 2021, mit welchem das Gesuch um finanzielle Unterstützung abgelehnt wurde. Dieser Entscheid erging in

Anwendung des Bundesgesetzes (Covid-19-Gesetzes) und der Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19. Gestützt auf § 143 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 148 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) können Entscheide der Departemente nach besonderer Vorschrift direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (Erläuterungen zur Änderung der kantonalen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 18.5.2021, S. 4, [https://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokument e/FD/Haertefaelle/Erluterung_19_Mai.pdf?la=de-CH](https://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokument%20e/FD/Haertefaelle/Erluterung_19_Mai.pdf?la=de-CH), besucht am 7.10.2021). Gemäss § 15 dieser Verordnung ist als Rechtsmittel ausdrücklich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht vorgesehen. Den Entscheid über Gesuche fällt – wie erwähnt – eine vom Regierungsrat eingesetzte Expertengruppe. Der jeweilige Entscheid wird durch das Finanzdepartement eröffnet (§ 9 Abs. 1 und Abs. 5 der Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19). Wird auf das Entscheidungsgremium hinsichtlich der Rechtsmittelordnung abgestellt, handelt es sich um einen anfechtbaren Entscheid einer anderen Behörde im Sinne von § 148 Abs. 1 lit. d VRG. Wird die eröffnende Behörde (Finanzdepartement) als massgeblich erachtet, leitet sich die Rechtsmittelfunktion des Kantonsgerichts aus den oben erwähnten Normen ab. So oder anders ist das Kantonsgericht für die Beurteilung dieser Streitsache zuständig. Damit sind die Anforderungen an die Gewährleistung der Rechtsweggarantie erfüllt (vgl. BGer-Urteil 2D_32/2020 vom 24.3.2021 = Pra 8/2021 Nr. 84 S. 845 ff. E. 1.6). 1.3. (Es folgen Ausführungen zur Beschwerdebefugnis.) Auf die frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist folglich einzutreten. 2. 2.1. Ist das Kantonsgericht als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz vorgesehen, gilt grundsätzlich die uneingeschränkte Kognition (§ 161a VRG sowie § 156 Abs. 2 i.V.m. §§ 144-147 VRG). Obwohl dem Gericht damit nicht nur Sachverhalts- und Rechts-, sondern auch Ermessenskontrolle zusteht, auferlegt es sich eine gewisse Zurückhaltung. Gerichtliche Zurückhaltung ist insbesondere geboten gegenüber der sachkundigen Verwaltung bezüglich technischer Fragen. Das Kantonsgericht ist aufgrund der ihm zugedachten Funktion nicht befugt, sein Ermessen an die Stelle desjenigen der Vorinstanz zu setzen. Wie nachstehend ausgeführt wird, ist diese ständige Rechtsprechung auch im Rahmen von Unterstützungen anwendbar, die zur Milderung der wirtschaftlichen Folgen geleistet werden, die auf behördliche Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zurückzuführen sind. 2.2. 2.2.1. Gemäss geltendem Covid-19-Gesetz des Bundesgesetzgebers hat der Bundesrat besondere Befugnisse zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden. Welche einzelnen Befugnisse er wahrnehmen kann (und muss) und welche Voraussetzungen und Grundsätze dafür wegleitend sind, regelt das Bundesgesetz in einzelnen Abschnitten, z.B. Massnahmen im Bereich der politischen Rechte, der Gesundheitsvorsorge, des Arbeitnehmerschutzes usw. Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Massnahmen für Unternehmen unterstützen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und einen Härtefall darstellen, insbesondere Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche, Gastronomie- und Hotelleriebetriebe sowie touristische Betriebe. Ein Härtefall nach Abs. 1 liegt vor, wenn der Jahresumsatz unter 60 % des mehrjährigen Durchschnitts liegt. Die gesamte Vermögens- und Kapitalsituation ist zu berücksichtigen sowie der Anteil an nicht gedeckten Fixkosten (Art. 12 Abs. 1 bis). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung (Art. 12 Abs. 4). Hauptzweck der

Verordnung ist zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an kantonalen Härtefallmassnahmen beteiligt. Die Kantone wiederum entscheiden frei, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, bejahendenfalls, wie sie diese ausgestalten. Sie können die im Bundesrecht geregelten Mindestvoraussetzungen weiter verschärfen oder eingrenzen (vgl. die Erläuterungen des Eidgenössischen Finanzdepartements [EFV] vom 25.11.2020 zur Covid-19-Härtefallverordnung, S. 2,

<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/64090.pdf>, besucht am

7.10.2021). 2.2.2. Die Kantone (auch der Kanton Luzern) haben Massnahmen getroffen, um die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern. Für Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind, enthält das Bundesrecht, wie ausgeführt, eine Art Rahmenregelung (Art. 12 Covid-19-Gesetz). Der Bundesrat verabschiedete hierzu am 25. November 2020 die Covid-19-Härtefallverordnung, welche die Details des Härtefallprogramms von Bund und Kantonen normiert und am 1. Dezember 2020 in Kraft getreten ist. Im Kanton Luzern hat der Regierungsrat – ebenfalls noch im Dezember 2020 – auf dem Verordnungsweg eine kantonale Härtefalllösung für Luzerner Unternehmen, die von der Covid-19-Epidemie besonders betroffen sind, verabschiedet. Diese Verordnung wurde immer wieder geändert (Änderungen vom 23.12.2020, 19.1.2021, 12.3., 20.4., 18.5., 18.6., 31.8.2021).

Diesbezüglich ist anzumerken, dass in zeitlicher Hinsicht die Verhältnisse im Zeitpunkt des Urteils des Kantonsgerichts massgebend sind (§§ 156 Abs. 2 i.V.m. § 146 VRG). 2.3. Aus den oben erwähnten gesetzlichen Grundlagen ergibt sich, dass die Unterstützungen, die der Kanton gewährt, trotz und auch gerade wegen der besonderen gesundheitlichen und gesellschaftlichen Situation der Bevölkerung den Charakter von Hilfestellungen (und damit von Subventionen) haben. Daran ändert nichts, dass Unternehmen, welche die Voraussetzungen für die Gewährung von finanziellen Garantien und nicht rückzahlbaren Beiträgen erfüllen, die Leistungen auch einfordern können. Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, entstehen zwar "Ansprüche"; deren Erfüllung geschieht jedoch im Rahmen der vom Kantonsrat oder vom Regierungsrat bewilligten Mittel (§ 3 der Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19). Somit wird deutlich, dass es sich nicht um klassische Ansprüche, begründet auf durchsetzbaren Rechten, handelt, sondern vielmehr um rechtlich berechnete Erwartungen gegenüber dem Gemeinwesen, das Unternehmen innerhalb der verfügbaren Mittel zu unterstützen, wobei die Behandlung der Gesuche einer Verteilgerechtigkeit unterliegt. Einerseits ist eine faire Behandlung aller Gesuche über das ganze Feld der Anträge erforderlich; andererseits geht es um eine angemessene Ausschüttung von Geldern, bezogen auf die konkreten Verhältnisse des einzelnen Unternehmens. Das bedeutet, dass der Kanton bei der Umsetzung der Covid-Massnahmen, insbesondere im Rahmen der finanziellen Unterstützung von Betroffenen, analog dem Subventionsrecht einen weiten Ermessensspielraum geniesst. Ähnlich den Subventionen beziehen sich die Covid-Härtefallunterstützungen auf Spezialgebiete und die Rechtsmittelbehörden verfügen über keine eigenen Fachkenntnisse. Eine freie Überprüfung der Praxis der Vorinstanz würde – wie bei den Subventionen – auch die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen Antragsstellenden in sich bergen (vgl. zur Überprüfung von Subventionsentscheiden die BVGer-Urteile A-1851/2013 vom 20.8.2013 E. 2 und B-8207/2010 vom 22.3.2011 E. 2.2; Möller, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, S. 213 mit Hinweis [m.H.]; im Allgemeinen: BGE 133 II 35 E. 3). Das Kantonsgericht hat sich daher bei der Überprüfung bezüglich der Gewährung von sog. Ermessenssubventionen Zurückhaltung aufzuerlegen, indem es in Fragen, die

durch die Justizbehörden naturgemäss schwer überprüfbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen des erstinstanzlichen Fachgremiums abweicht. Dies zumal der Rechtsmittelbehörde zumeist nicht alle massgebenden Faktoren und Fachkenntnisse für die Beurteilung der Bewertung von Gesuchen um Subventionen durch die Vorinstanz bekannt sind. In der Regel ist es daher nicht möglich, sich ein zuverlässiges Bild über sämtliche Anforderungen für die Gewährung von Unterstützungen zu machen und einen Vergleich zu anderen Unternehmen vorzunehmen (BVGer-Urteil A-1851/2013 vom 20.8.2013 E. 2). Insbesondere bei der Bewertung und Einstufung der in den Rechtsgrundlagen definierten Kriterien ist ein erheblicher Beurteilungsspielraum vorhanden (vgl. analog zum Vergaberecht: BGE 141 II 14 E. 2.3, 139 II 185 E. 9). Diesen Ermessensbereich hat das Gericht zu respektieren, soweit nicht frei zu prüfende Rechtsfragen zur Diskussion stehen. Hat eine fachkundige Behörde, wie hier die vom Regierungsrat eingesetzte Expertengruppe (§ 9 Abs. 1 der Kantonalen Härtefallverordnung Covid-19), eine Beurteilung vorgenommen, ist substantiiert darzulegen, inwiefern das – technische – Ermessen überschritten oder allenfalls unterschritten ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 8.3).

2.4. Die für ein (erstes) gerichtliches Beschwerdeverfahren wegleitenden Verfahrensgrundsätze, wie die Abklärung des Sachverhalts von Amtes wegen (§ 53 VRG) und die Rechtsanwendung von Amtes wegen (§ 37 Abs. 2 VRG), werden durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG) ergänzt und konkretisiert. So prüft die Beschwerdeinstanz nur die vorgebrachten Beanstandungen und untersucht nicht, ob sich der angefochtene Entscheid unter allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist. Im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht hat die Beschwerde führende Partei darzutun, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (vgl. zum Ganzen: LGVE 2012 II Nr. 28 E. 1c m.H.). Im Zusammenhang mit den obigen Ausführungen trifft ein Unternehmen, das vor Gericht Beschwerde führt, speziell die Pflicht, klar darzulegen und nachzuweisen, warum in seinem Fall die gänzliche oder teilweise Verweigerung einer Unterstützungsleistung rechtswidrig sein soll. Bleibt ein Sachumstand oder eine rechtserhebliche Tatsache unbewiesen, trägt nach den üblichen Beweislastregeln (Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB; SR 210]), die auch im öffentlichen Recht analog gelten, die Person die Folgen, die Rechte aus der behaupteten, aber unbewiesenen Tatsache ableitet (vgl. BGE 144 II 332 E. 4.1.3, 140 I 285 E. 6.3.1; Auer, in: VwVG – Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Hrsg. Auer/Müller/Schindler], 2. Aufl. 2019, Art. 12 VwVG N 17; vgl. ferner BGER-Urteile 1C_526/2018 vom 17.1.2019 E. 4.2, 9C_6340/2017 vom 9.5.2018 E. 3). Die Beweislast für die Erfüllung der Anforderungen für die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen an Unternehmen liegt in diesem Verfahren daher bei der Beschwerdeführerin.

2.5. (Es folgen Ausführungen zur antizipierten Beweiswürdigung.) 3. (...)

E. 4.1

Hinsichtlich der Beurteilung der Sache ist das Folgende voranzustellen: Die Aufzählung der Branchen nach Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz ist nicht abschliessend (siehe die Formulierung: "insbesondere Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche, Gastronomie- und Hotelleriebetriebe sowie touristische Betriebe"). Ein Härtefall im Sinn der Bundesgesetzgebung liegt vor, wenn der Jahresumsatz 2020 unter 60 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt (Art. 12 Abs. 1 bis Covid-19-Gesetz i.V.m Art. 5 Abs. 1 Covid-19-Härtefallverordnung). Dabei ist die gesamte Vermögens- und Kapitalsituation des

Unternehmens zu berücksichtigen. Eine Unterstützung durch den Bund setzt weiter voraus, dass die Unternehmen vor Ausbruch der Epidemie profitabel oder überlebensfähig waren und sie nicht Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes, ausgenommen Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigungen sowie gestützt auf die Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung vom 25. März 2020 (Covid-19-SBüV; SR 951.261) gewährte Kredite, haben (Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz).

E. 4.2

Die Kantone können zusätzlich weitere Kriterien in ihren kantonalen Regelungen festlegen. Der Kanton Luzern weicht aber einzig bei der Höchstgrenze der totalen finanziellen Unterstützung pro Unternehmen von den Höchstgrenzen des Bundes ab (Erläuterungen zur kantonalen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 9.12.2020, S. 4, https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Informationen_Unternehmen/Unterstuetzung_Haertefaelle, besucht am 7.10.2021). Eine Einschränkung der anspruchsberechtigten Branchen hat der Kanton Luzern nicht vorgenommen. Da die Kantonale Härtefallverordnung Covid-19 damit die bundesrechtlichen Vorgaben übernimmt (vgl. §§ 1 und 2 Kantonale Härtefallverordnung Covid-19), erweist es sich als sachgerecht, bei der Anwendung und Auslegung der kantonalen Bestimmungen auch die bundesrechtlichen Vorgaben sowie die diesbezüglichen Erläuterungen heranzuziehen (Erläuterungen zur kantonalen Verordnung, a.a.O., S. 6).

E. 5.1

Bevor auf die inhaltlichen Argumente der Beschwerdeführerin eingegangen wird, ist das Verfahren bei der Behandlung von Gesuchen darzulegen.

E. 5.2

Das Verfahren zur Prüfung der Härtefallgesuche ist in den §§ 6 ff. der Kantonalen Härtefallverordnung geregelt. Die Beschwerdeführerin rügt – wenn auch nur pauschal – eine Verletzung des Rechtsgleichheits- und des Transparenzgebots. Bei der Beurteilung, ob das Gesuch zu Recht abgelehnt wurde, ist vorab entscheidend, ob die Anspruchsgrundlagen – die von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen – in dem dafür vorgesehenen Verfahren geprüft wurden. Dabei ist festzustellen, dass das ganze Verfahren in drei Schritten erfolgt: erstens eine formelle Prüfung (Vollständigkeit und Fehlen von Ausschlussgründen bzw. Ausschlusskriterien), zweitens eine fachliche Prüfung (Beurteilung der Anspruchsgrundlagen) und drittens der Entscheid der vom Regierungsrat eingesetzten Expertengruppe (§§ 6-9 Kantonale Härtefallverordnung).

E. 5.3.1

Härtefallgesuche sind mittels Gesuchsformular des Kantons Luzern online einzureichen. Das Unternehmen weist den Gründungszeitpunkt und die relevanten Umsatzzahlen aus. Ferner sind mit dem Gesuch die Unterlagen gemäss Art. 8f der Covid-19-Härtefallverordnung (Verordnung des Bundes) einzureichen. Dabei handelt es sich um die vorgeschriebenen Belege für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken (§ 6 der Kantonalen Härtefallverordnung).

E. 5.3.2

Die Beschwerdeführerin hat die wesentlichen Unterlagen im Hinblick auf deren formelle Prüfung korrekt eingereicht. Etwas Anderes macht auch die Vorinstanz nicht geltend. Bei den Akten liegen der Antrag der Beschwerdeführerin, die Kontoauszüge, Betriebs- und

Handelsregisterauszug, Jahresabschluss 2019 und ein Liquiditätsplan. Im Rahmen der Sichtung der Dokumente wurden von der Beschwerdeführerin noch weitere Unterlagen und Informationen verlangt; den Aufforderungen der Vorinstanz bzw. der für die fachliche Prüfung zuständigen Stelle ist sie nachgekommen. Die Gesuche werden der Luzerner Kantonalbank zur formellen Prüfung übermittelt. Die Bank prüft die Gesuche auf Vollständigkeit, auf formelle Korrektheit und hinsichtlich der Ausschlusskriterien (§ 7 Abs. 1 und 2 Kantonale Härtefallverordnung). Die Ausschlusskriterien sind in § 7 Abs. 3 aufgelistet. Dass das Gesuch der Beschwerdeführerin ein Ausschlusskriterium erfüllen würde, ist nicht der Fall. Solches wird weder behauptet noch ergibt sich dies aufgrund der Akten. Ohnehin wäre dann eine fachliche Prüfung der Unterlagen unterblieben, und die Beschwerdeführerin hätte einen "Ausschlussentscheid" gemäss § 7 Abs. 4 Kantonale Härtefallverordnung erhalten. Gegenteils informierte das Projektteam Härtefallmassnahmen mit E-Mail vom 23. Januar 2021 die Beschwerdeführerin darüber, dass deren Antrag die formelle Prüfung bestanden habe und die Unterlagen zur fachlichen und detaillierten Prüfung weitergeleitet würden. Ergänzend ist zu bemerken, dass der Kanton Luzern befugt ist, für die Prüfung von Härtefallmassnahmen Dritte beizuziehen (Art. 12 Abs. 3 Covid-19-Härtefallverordnung), was für den Verfahrensschritt "formelle Prüfung" mit dem Auftrag an die Luzerner Kantonalbank erfolgt ist.

E. 5.3.3

Besteht der Härtefallantrag die formelle Prüfung, wird das Dossier (vollständige Gesuchsunterlagen) einem externen Wirtschaftsprüfungsunternehmen zur fachlichen Prüfung unterbreitet. Bei der fachlichen Prüfung werden die eingereichten Unterlagen insbesondere hinsichtlich der Vorgaben plausibilisiert und der Umsatzrückgang nachgerechnet beziehungsweise der Beitrag berechnet (§ 8 Abs. 1 und 2 Kantonale Härtefallverordnung). Die Beitragsberechnung ist mittlerweile detailliert in den §§ 3a und 3b geregelt. Das externe Wirtschaftsprüfungsunternehmen (konkret: die A AG, [...]) übermittelt nach der Prüfung das Gesuch mit einem Antrag zum Entscheid an die Expertengruppe (§ 8 Abs. 4). Es handelt sich hierbei nach dem Wortlaut der Verordnungsbestimmung nur um einen Antrag der fachlichen Prüfstelle, wie das Gesuch zu entscheiden ist. Gemäss Vernehmlassung der Vorinstanz hat denn auch die Auffassung des Wirtschaftsprüfungsunternehmens empfehlenden Charakter. Dass die fachliche Prüfung – zweiter Verfahrensschritt gemäss den Verordnungsbestimmungen – erfolgt ist, ist unbestritten und wird auch von der Beschwerdeführerin nicht bezweifelt. Aus der Korrespondenz ergibt sich denn auch, dass die A AG bzw. die für die fachliche Prüfung zuständige Stelle weitere Auskünfte verlangte, welche die Beschwerdeführerin erteilte. In der Folge leitete die für die fachliche Prüfung des Antrags zuständige Stelle das Gesuch an die Expertenkommission weiter.

E. 5.3.4

Schliesslich hatte im letzten Verfahrensschritt die Expertengruppe das Gesuch der Beschwerdeführerin zu beurteilen. Bei der Expertengruppe handelt es sich – wie mehrfach erwähnt – um ein vom Regierungsrat eingesetztes Gremium. Die Zusammensetzung der Gruppe ist in § 9 Abs. 2 Kantonale Härtefallverordnung geregelt. Es sind Vertreter oder Vertreterinnen aus der Wirtschaft oder der Treuhandbranche vorgesehen. Ferner werden die gemeinnützigen Organisationen, die Kantonale Verwaltung (Dienststellen Raum und Wirtschaft sowie Steuern), die Wirtschaftsförderung, das Sozialversicherungszentrum sowie das Finanzdepartement repräsentiert. Die Expertengruppe behandelte das Gesuch der

Beschwerdeführerin an ihrer Sitzung vom 19. Februar 2021. Bei ihrer Entscheidung gestützt auf den Antrag des externen Wirtschaftsprüfungsunternehmens ist sie frei (§ 9 Abs. 3 Kantonale Härtefallverordnung). Ihre Entscheidung wird summarisch begründet und durch das Finanzdepartement eröffnet (§ 9 Abs. 4). Letzteres erfolgte mit Verfügung vom 29. April 2021, die von der Beschwerdeführerin angefochten wurde.

E. 5.4

Gemäss den obigen Ausführungen steht fest, dass das Verfahren gemäss den kantonalrechtlichen Vorgaben korrekt und vollständig durchgeführt wurde. Gemäss umfassender Darstellung in der Vernehmlassung und nach Aktenlage ist das Gesuch sorgfältig geprüft, die Angaben des Unternehmens verifiziert und wo nötig mittels Aufforderungen zur Erklärung oder Aktenuflage ergänzt worden. Die Beschwerdeführerin kritisiert denn auch weder in der Beschwerde noch in ihrer Replik das Verfahren oder die Zusammensetzung der Expertengruppe. In formeller Hinsicht ist damit die angefochtene Verfügung nicht zu beanstanden.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin hält den angefochtenen Entscheid für rechtswidrig. Die Auslegung der Bundesverordnung und der kantonalen Verordnung führe dazu, dass sie Anspruch auf Unterstützung habe. Um eine Immobilie veräussern zu können, sei sie auf die zuständigen Behörden und Verwaltungen angewiesen, ebenso auf die von ihr beauftragten Bauunternehmen. In der Kette ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit habe sie im Zusammenhang mit der Pandemie und den vom Staat verordneten Massnahmen einen grossen wirtschaftlichen Schaden erlitten, was die Jahresumsätze belegen würden. Weder in der Bundesverordnung noch in den Erläuterungen würde ausgeführt, dass die Härtefallhilfe an einen Tätigkeitsbereich gebunden sei. Im Vordergrund müsse die konkrete Tätigkeit des Unternehmens stehen, nicht aber die Beurteilung nach bestimmten Branchen. Ferner sei ihre Unternehmenstätigkeit nicht unter den Ausschlusskriterien in § 7 Abs. 3 Kantonale Härtefallverordnung erwähnt, weshalb die Begründung der Vorinstanz wegen Verstosses der Gleichbehandlung und des Transparenzgebots willkürlich sei. Die Kategorie 3 der Härtefallgruppen im Kanton Luzern betreffe Unternehmen, die nicht behördlich geschlossen worden seien, aber einen Umsatzrückgang von mindestens 40 % ausweisen würden, was in ihrem Fall zutrefte. Ihr Gesuch sei ohne sachlichen Grund abgelehnt und den Gesellschaften, deren Geschäftstätigkeit im Immobilienbereich besteht, von Anfang an eine Berufung auf einen Härtefall versagt worden. Es gehe bei den ganzen Unterstützungsleistungen um die Milderung von Unternehmenseinbussen – gleich welcher Branche – und um den Ausgleich von erlittenen Schäden, die auf die Pandemiesituation zurückzuführen seien.

E. 6.2

Die Vorinstanz begründet ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde mit den bundes- und kantonalrechtlichen Grundlagen, die sich im Wesentlichen decken würden. Ein Härtefall sei gegeben, wenn der Jahresumsatz unter 60 % des mehrjährigen Durchschnitts liege. Die Bundesverordnung präzisiere die Voraussetzungen dahingehend, dass der Umsatz des Jahres 2020 mit dem durchschnittlichen Umsatz der Jahre 2018 und 2019 in Relation gesetzt werde. Entscheidend sei jedoch, dass der Umsatzrückgang direkt oder indirekt auf behördliche Massnahmen zurückzuführen ist, was das Unternehmen belegen müsse. Namentlich der Kausalzusammenhang zwischen der geschäftlichen Tätigkeit des

Unternehmens – hier der Beschwerdeführerin – und den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie seien vorliegend nicht erfüllt. Eine besondere Betroffenheit sei gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen, den Zweck der Hilfeprogramme und die Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht nachgewiesen.

E. 7.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 146 V 271 E. 5.1).

E. 7.2

Gemäss Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz muss – neben dem Nachweis der Ertragseinbusse – ein Unternehmen in seiner wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sein. Mit der Qualifizierung "besonders" hat der Bundesgesetzgeber – wie auch der Kanton Luzern – festgelegt, dass die wirtschaftlichen Folgen einen speziellen Schweregrad aufweisen müssen, und zwar in zweifacher Hinsicht: erstens die Betroffenheit, die sich unmittelbar oder auch mittelbar aus behördlichen Massnahmen ableiten lässt und zweitens eine Intensität der wirtschaftlichen Folgen, die das Überleben eines – unter normalen Verhältnissen gesunden und erfolgreichen – Betriebs akut gefährdet. Gerade das zweite Element haben die zuständigen Organe von Bund und Kantonen an die Betriebsschliessungen geknüpft, darüber hinaus haben sie aber auch die seit Ausbruch der Covid-19-Epidemie immer wieder betroffenen Sparten bzw. Betriebsbranchen festgelegt. Auch wenn die Aufzählung der Branchen bzw. der Geschäftstätigkeit – wie erwähnt (E. 4) – nicht abschliessend ist, muss dennoch ein enger Zusammenhang zwischen den genannten Branchen und dem Unternehmen, das konkret um eine Härtefallhilfe ersucht, verlangt werden. Auffallend ist, dass die Betriebsarten in der Wertschöpfungskette entweder von direkten behördlich angeordneten Betriebsschliessungen betroffen waren und sind oder dann als publikumsorientierte Dienstleister angesichts der gesundheitspolizeilichen Auflagen und der Erschwernisse in der Mobilität (Reisemöglichkeiten) keine vernünftige Aussicht auf erfolgreiche Teilhabe am Wirtschaftsleben hatten oder haben. Dies ergibt sich auch aus den entsprechenden Materialien. In ihren Erläuterungen führt die EFV aus, mit dem Härtefallprogramm seien Härtefälle abzufedern, die direkt oder indirekt auf behördliche Massnahmen zurückzuführen seien. Dabei handle es sich insbesondere um Unternehmen in der (bereits erwähnten) Wertschöpfungskette (Erläuterungen des EFV vom 25.11.2020 zur Covid-19-Härtefallverordnung, S. 2, a.a.O., besucht am 7.10.2021; ebenso die aktuellste Fassung vom 18.6.2021, S. 2, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/67166.pdf>, besucht am

7.10.2021). Auch der Luzerner Regierungsrat hält fest, dass die Härtefallregelung des Bundes für Unternehmen gedacht sei, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 betroffen sind. Wiederum wird auf die Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, für Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe verwiesen (Botschaft des Regierungsrats zu den Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen vom 17.11.2020, B 55, S. 4, <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=0e6ef88563994f3a80462da5175da343>, besucht am 7.10.2021; praktisch gleichlautend die Erläuterungen zur kantonalen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 9.12.2020, S. 3, a.a.O., besucht am 7.10.2021). Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine abschliessende Liste, weshalb auch keine Branchen von der Härtefallregelung zwingend ausgeschlossen werden (vgl. dazu Botschaft des Regierungsrats zu den Härtefallmassnahmen für Luzerner Unternehmen vom 17.11.2020, B 55, S. 4, a.a.O., besucht am 7.10.2021).

E. 7.3

Die Materialien haben im Hinblick auf die besondere Rechtsgestaltung und die in jeder Hinsicht – persönlich, gesundheitlich und wirtschaftlich – ausserordentlichen Verhältnisse ein besonderes Gewicht bei der Entscheidung der Frage, ob einem Unternehmen eine finanzielle Hilfe soll ausbezahlt werden. Die obige Auslegung ist auch unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, als der Gesetzgeber einen Zusammenhang zwischen der Natur der wirtschaftlichen Tätigkeit und den Folgen begründet. Damit ist der Kausalzusammenhang gemeint; die Art und Weise des Unternehmens bzw. dessen durch die behördlichen Massnahmen eingeschränkte oder gar unterbundene Geschäftstätigkeit muss den eingetretenen Schaden verursacht oder begünstigt haben. Für die Bejahung dieses Grund-Folge-Verhältnisses sind wiederum die Geschäftsfelder wegleitend, die besonders von rechtlichen Verboten und Verhaltensanweisungen betroffen waren und sind (zum Kausalzusammenhang: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 2127 f.).

E. 8.1

Nach Darlegung der Beschwerdeführerin liegt ihre Tätigkeit im Immobilienbereich, insbesondere im Verkauf von Projekten, wobei sich ihre Projekte in verschiedenen Kantonen befinden (Z, Y und X). Um einen Umsatz erzielen zu können, sei sie auf die Arbeit von zuständigen Behörden und Verwaltungen sowie die von ihr beauftragten Bauunternehmungen angewiesen. Wie (...) dokumentiert, liegt die Geschäftstätigkeit vorwiegend in Kauf, Verkauf, Errichtung (...) von Immobilien sowie in Maklergeschäften (...). Die Beschwerdeführerin lässt somit nicht nur Immobilien bauen im Hinblick auf einen Verkauf, sondern sie handelt auch mit den Projekten und vermittelt als Maklerin Geschäfte und Vertragsabschlüsse.

E. 8.2

Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt, sind Behörden und Verwaltungen seit Ausbruch der Covid-19-Epidemie nie geschlossen worden. Es war gerade seit Ausbruch der Epidemie bzw. Pandemie unbestritten und von den politischen Behörden gewollt, die staatlichen Strukturen und Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Daran ändert nichts, dass selbstredend auch Schutzkonzepte umgesetzt und der Publikumsverkehr personell und zeitlich kanalisiert wurde. Dass eine Gemeinderatssitzung

im Kanton Z (Gemeinde W) abgesagt wurde und sich damit die Realisierung eines Projekts mit neun Gebäuden verzögert habe, ist im vorliegenden Fall eine blosser Behauptung, die sich durch die allgemeine Ankündigung der Gemeinde nicht belegen lässt. Die Absage erfolgte ausserdem am 16. März 2020, somit an jenem Tag, als der Bundesrat die besondere Lage ausrief und die gesamten Schutzmassnahmen zu laufen begannen. Davon war zu jenem Zeitpunkt die gesamte Schweiz betroffen. Im Übrigen wird in der Traktandenliste kein bestimmtes Projekt der Beschwerdeführerin, das kurz vor dem Abschluss stand, erwähnt. Ein kausaler Zusammenhang im Sinn der vorigen Erwägungen ist daher in keiner Weise überzeugend aufgezeigt.

E. 8.3

Auch die Notariatsbüros und staatlichen Grundbuchämter waren zu keiner Zeit behördlich geschlossen und auch sonst nicht im Zuge der Schliessung von Geschäften, Gastronomie- und Hotelbetrieben im besonderen Masse von Verzögerungen oder gar Einstellungen ihrer Arbeit betroffen. Aus der Korrespondenz zwischen der Beschwerdeführerin und ihrem Notar bezüglich eines Immobiliengeschäfts im Kanton Y kann nichts zu Gunsten des Unternehmens abgeleitet werden. Auch hier handelt es sich um eine übliche Information über den Ablauf und den Stand der Geschäfte. Es geht um Mutationen im Grundbuch (Kataster), die noch nicht abgeschlossen waren. Aus welchen Gründen die grundbuchliche Erledigung ausstehend war oder noch ist, erschliesst sich aus der E-Mail-Korrespondenz nicht. Sicherlich kann die Bearbeitung eines Bauprojekts (grundbuchliche Erledigung, Projekt- und Baubewilligung) viel Zeit in Anspruch nehmen, was bei relativ grossen Bau- und Geschäftsvorhaben nicht weiter ausgeführt werden muss.

E. 8.4

Der Stadtrat von X verfügte für die Dauer eines Monats ([...]3.2020 bis [...]4.2020) die Schliessung von Baustellen. Auch hier ist zu bemerken, dass es sich um eine Massnahme handelte, die am Beginn der Pandemie umgesetzt wurde und nur für wenige Wochen gegolten hat. Dass die Beschwerdeführerin deshalb mit dem Wegfallen eines ganzen Bauprojekts konfrontiert gewesen wäre oder Bauten und Wohnungen deshalb nicht oder nur erschwert hätten verkauft werden können, behauptet sie nicht. Was die Anpassung ihrer Architekturplanung betrifft, kann hierzu auf die Vernehmlassung verwiesen werden.

E. 8.5

Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, ein Bau in V sei ebenfalls coronabedingt verzögert worden. Einzuräumen ist, dass die Epidemie – bzw. weltweit die Pandemie – graduell abgestufte Schwierigkeiten für Unternehmen in der zeitgerechten Erbringung von versprochenen oder erwarteten Dienstleistungen mit sich brachte. Das betrifft aber sämtliche, in der Liefer- und Leistungskette arbeitenden Personen (Haupt- und Drittunternehmer, Zulieferer, Montage von Fertigelementen usw.). Vorliegend ist massgeblich, dass die Beschwerdeführerin kein klassisches Bauunternehmen ist, sondern eine auf Vermittlung, Projektentwicklung und Maklerdienste spezialisierte Firma. Dabei beschäftigt die Beschwerdeführerin nur wenige Personen. In der Replik begnügt sich die Beschwerdeführerin mit dem Hinweis, dass die Vorinstanz ihr Geschäftsmodell nicht verstehen würde, weil die meisten Kosten "outgesourct" würden. Massgeblich bleibt aber, dass gerade nicht die effektiven Bauleistungen im Vordergrund stehen, sondern ihre organisatorischen und planerischen Arbeiten im Hinblick auf das Anstossen und Weiterverfolgen von Projekten. Das sind aber Tätigkeiten und Geschäftsfelder, die gerade

nicht die erforderliche "besondere Betroffenheit" aufweisen (s. E. 7 hiavor).

E. 8.6

Was darüber hinaus die allgemeine Kritik betreffend Preisanstiege und Lieferengpässe betrifft, kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Richtig ist, dass im Vordergrund der Mechanismus "Angebot und Nachfrage" steht und Preis- und Ertragssituation im (weiten) Immobilienbereich nicht überwiegend auf behördliche Massnahmen zurückzuführen sind.

E. 9.1

Die Vorinstanz macht zutreffend geltend, dass die Bau- und Immobilienbranche von der Covid-19-Epidemie nicht wesentlich betroffen wurde und ist. Gemäss einer Medienmitteilung des Bundesamts für Statistik vom 12. Juni 2021 verzeichneten die Bauinvestitionen im Jahre 2020 nur einen leichten Rückgang. Die Bauinvestitionen im Hochbausektor sanken um 1,1 % im Vergleich zum Vorjahr, die Investitionen in Neubauprojekte verminderten sich insgesamt um nur 0,6 %. Zwar handelt es sich hierbei lediglich um provisorische Angaben betreffend die Ausgaben im Bau- und Wohnungswesen. Trotzdem geht es hier um aussagekräftige Indizien, die zuverlässige Rückschlüsse auf die bauwirtschaftliche Situation zulassen. Der in den letzten Jahren festgestellte Bauboom hat denn auch in keiner Weise nachgelassen. Der Arbeitsvorrat (Bauausgaben) für das Folgejahr 2021 hat sich per Stichtag 31. Dezember 2020 um 1,4 % verringert. Auch diese Zahl erlaubt keine Folgerung, wonach die Baubranche durch die behördlichen Massnahmen in klare Mitleidenschaft gezogen worden wäre.

E. 9.2

Daran ändert nichts, dass im Kanton Luzern Härtefallgesuche auch von Bauunternehmen gestellt wurden. Aus der von der Beschwerdeführerin eingereichten Übersicht (Anträge nach Branchen) ergibt sich, dass nur 15 Gesuche aus der Baubranche stammen, wogegen rund 1'500 Gesuche insgesamt unterbreitet wurden. Diese Übersicht datiert vom April 2021, nach Darlegung der Vorinstanz waren es im Juli 2021 bereits rund 1'850 Gesuche. Diese Übersichten sind ein weiterer Indikator dafür, dass die Baubranche bei der Behandlung von Härtefällen in keiner Weise im Vordergrund steht. Dass Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit den Bau und Immobilienbereich umfasst, nicht per se von Unterstützungsleistungen ausgeschlossen sind, ist mehrmals erwähnt worden. Es kann zutreffen, dass Baufirmen, die sich beispielsweise auf Leistungen für von der Pandemie besonders betroffene Berufs- und Tätigkeitszweige spezialisiert haben, in den Genuss von Zahlungen kommen. Solches ist im Fall der Beschwerdeführerin jedoch nicht gegeben.

E. 9.3

Bei dieser Sachlage ist der von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Umsatzrückgang – mangels eines ausreichenden und plausiblen Zusammenhangs zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens einerseits und den Covid-19-Massnahmen andererseits – nicht entscheidend. Was die Umsatzzahlen im Einzelnen betrifft, kann im Übrigen auf die Vernehmlassung der Vorinstanz verwiesen werden. Hervorzuheben ist der Umsatz im Geschäftsjahr 2019 (über 35 Millionen Franken), der sich vor allem mit der Realisierung eines Grossprojekts in U erklären lässt. Wenn die Beschwerdeführerin in der Replik hierzu einzig vorbringt, die Ausführungen würden belegen, dass die Anwälte ihr Geschäftsmodell und die Verbuchungen nicht verstehen würden, ist dies nicht ausreichend und genügt der Substantiierungspflicht (E. 2.4) nicht. Nach den obigen Erwägungen kann

indessen offenbleiben, ob das Prinzip des zeitversetzten Umsatzes und die Verbuchung der auf die konkreten Jahre bezogenen Zahlungen über die gesamte Bauzeit eines Projekts vorliegend zum Tragen kommen. Was in diesem Kontext am Grossprojekt in U "anekdotisch" sein soll, erschliesst sich dem Gericht nicht.

E. 10

Somit überzeugen die in der Beschwerde genannten Gründe und Umstände weder hinsichtlich der rechtlichen Grundlage noch vermochte die Beschwerdeführerin aufzuzeigen, dass die wirtschaftlichen Einbussen ihres Unternehmens kausal auf Massnahmen der Covid-19-Bekämpfung zurückzuführen sind. Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung ausführlich und zutreffend zu den beanstandeten Punkten Stellung genommen. Ihre Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Situation und der Verhältnisse der Beschwerdeführerin ist weder (rechtlich) willkürlich noch mit der Aktenlage unvereinbar. Es hilft der Beschwerdeführerin nicht, wenn sie sich in der Replik darauf beschränkt, den Verfassern der Vernehmlassung Inkompetenz und mangelnde Kenntnisse der Ertragsentwicklung vorzuwerfen.

E. 11

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.