

Regierungsratsbeschluss

vom 23. März 2021

Nr. 2021/418

KR.Nr. AD 0026/2021 (VWD)

Dringlicher Auftrag fraktionsübergreifend: Rechtsschutz bei COVID-19-Härtefall-Entscheiden Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, in der Härtefallverordnung-SO vom 7. Dezember 2020 (Stand 16.02.2021) den Rechtsschutz mit einem kantonalen Rechtsmittel bei COVID-19-Härtefall-Entscheiden zu schaffen.

2. Begründung

Mit der Härtefallregelung, die seit 1. Januar 2021 in Kraft ist, sollen Unternehmen unterstützt werden, deren Geschäftstätigkeit aufgrund von den behördlichen Massnahmen besonders beeinträchtigt worden ist. Die betroffenen Betriebe trifft keine Schuld, dass sie ihren Geschäften nicht nachgehen können. Deshalb stehen der Bund und der Kanton auch in der Pflicht, für die entstandenen Schäden aufzukommen.

Im Kanton Solothurn wurden bis jetzt rund 340 Gesuche eingereicht und Härtefallhilfen im Umfang von 550'000 Franken ausbezahlt. Über 200 Gesuche sind unvollständig beim Kanton eingegangen und fehlende Unterlagen mussten nachgefordert werden. Dies führt zu einer deutlich längeren Bearbeitungszeit und damit zu einer erheblichen Verzögerung bei der Auszahlung der nicht rückzahlbaren Härtefallhilfen.

Naturgemäss werden nach einer Prüfung nicht alle Gesuche bewilligt und es kommt immer wieder zu Ablehnungen. Oft handelt es sich dabei um klare Bedingungen, welche das gesuchstellende Unternehmen nicht erfüllt, um in den Genuss einer Härtefallentschädigung zu kommen. In Einzelfällen jedoch ist die Situation nicht klar und es besteht Interpretationsspielraum.

Ablehnende Entscheide werden mit einfacher Mitteilung an das Unternehmen eröffnet (§ 19 Abs. 2), den Adressaten fehlt ein Anspruch, eine anfechtbare Verfügung zu erlangen. Diese Regelung verstösst unseres Erachtens gegen Bundesrecht (Rechtsweggarantie) wie auch gegen § 18 KV SO, wonach jeder Anspruch auf Rechtsschutz hat. Nebst dem gesetzlichen Anspruch auf Rechtsschutz erachten wir es auch als einen Akt der Fairness gegenüber den betroffenen Unternehmen, dass ihnen das Recht auf Rechtsschutz, sei es durch eine Wiedererwägung oder Beschwerde gewährt wird. Es handelt sich um einen rechtsstaatlichen Grundsatz.

3. Dringlichkeit

Der Kantonsrat hat am 3. März 2021 die Dringlichkeit beschlossen.

4. **Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat am 7. Dezember 2020 die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit Covid-19 (Härtefallverordnung-SO; BGS 101.6) verabschiedet und damit die finanziellen Mittel zur Unterstützung von Unternehmen, welche aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den vom Bund angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 im Sinne eines Härtefalls besonders betroffen sind, zur Verfügung gestellt. Die zur Verfügung gestellten Mittel sind als Finanzhilfen an besonders betroffene Unternehmen ausgestattet und haben grundsätzlich keinen Entschädigungscharakter.

4.1 Vereinbarkeit der Verordnung mit der Rechtsweggarantie

Gemäss § 18 Absatz 3 der Härtefallverordnung-SO besteht kein Rechtsanspruch auf Gewährung von Härtefallmassnahmen. Der abschliessende Entscheid über die Gewährung von Härtefallmassnahmen obliegt dem Departement (§ 18 Abs. 2 Härtefallverordnung-SO). Damit entscheidet das Departement als letzte kantonale Instanz.

Im ordentlichen kantonalen Recht gibt es insbesondere im Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (WAG; BGS 940.11) vom 8. März 2015 eine ähnliche Regelung wie in § 18 Absatz 3 der Härtefallverordnung-SO: § 64 Absatz 2 WAG schliesst einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Wirtschaftsförderung aus mit der Begründung, dass staatliche Eingriffe in die Wirtschaft subsidiären Charakter haben (vgl. Botschaft und Entwurf zum WAG vom 22. April 2014, RRB Nr. 2014/752). § 50 Absatz 2 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO; BGS 125.12) vom 13. März 1977 schliesst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide des Regierungsrates aus, wenn es um Beiträge geht, auf die kein Rechtsanspruch besteht. In diesen Verfahren entscheidet – anstelle des in § 18 Absatz 3 der Härtefallverordnung-SO vorgesehenen Departements – der Regierungsrat abschliessend als letzte kantonale Instanz über die Gewährung von Beiträgen.

Artikel 83 Buchstabe k des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) vom 17. Juni 2005 schliesst die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten aus für Entscheide betreffend Subvention, auf die kein Anspruch besteht. Diese Regelung betrifft den ordentlichen Rechtsweg in den genannten Fällen des WAG, aber auch der Härtefallverordnung-SO. Die Möglichkeit der subsidiären Verfassungsbeschwerde nach Artikel 113 ff. BGG als ausserordentliches Rechtsmittel besteht weiter.

Es ist folglich grundsätzlich mit der Rechtsweggarantie zu vereinbaren, dass gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht, kein ordentliches Rechtsmittel besteht. Damit wird u. a. sichergestellt, dass nicht mehr finanzielle Ansprüche geltend gemacht werden können, als finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Der Vergleich mit den Regelungen anderer Kantone zeigt, dass die Rechtsmittelfrage durchaus unterschiedlich geregelt ist. Der Grund dafür dürfte mitunter auch die unterschiedliche Ausgestaltung der kantonalen Erlasse und der Zuständigkeiten sein. Von Regelungen gestützt auf das ordentliche Recht über die Schaffung eines Gesetzes bis hin zur "Notverordnung" ist jede Erlassvariante möglich. In einzelnen Kantonen wurde für die Gesuchsbeurteilung ein Fachgremium eingesetzt (BS, LU, ZG). Ebenso bestehen Unterschiede in der Regelung des Rechtsanspruches auf die Ausrichtung von Härtefallmassnahmen. In mehreren Kantonen wird ein solcher ausdrücklich ausgeschlossen (BL, BE, LU, ZG). In diesen Kantonen wird mehrheitlich auch ein Rechtsmittel ausgeschlossen (BS, LU, ZG). Verschiedentlich ist ein Einspracheverfahren vorgesehen (z.B. BE und SH), aber auch der Beschwerdeweg ist möglich (z.B. BL und FR).

4.2 Ablehnende Mitteilung anstelle einer Verfügung

§ 19 der Härtefallverordnung-SO sieht vor, dass die Abweisung oder das Nichteintreten durch einfache Mitteilung an das Unternehmen erfolgt. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen,

dass auch wenn die Mitteilung als Verfügung ausgestaltet wäre, die geltende Härtefallverordnung-SO zur Folge hätte, dass kein Rechtsmittel ergriffen werden könnte.

Beim Erlass einer Verfügung sind diverse Verfahrensgrundsätze zu beachten und die Verfügung hat eine bestimmte Form einzuhalten. So besteht u. a. ein Anspruch auf Begründung einer Verfügung. Auch die einfache Mitteilung des Entscheides enthält – einer Verfügung ähnelnd – eine Kurzbegründung der Abweisungsgründe. Damit wird Transparenz geschaffen und ein gesuchstellendes Unternehmen kann im Sinne der Fairness erkennen, weshalb es zur Abweisung gekommen ist.

4.3 Einführung eines Rechtsmittelweges

Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie ein Unternehmen mit einem Entscheid nicht einverstanden sein kann.

- Ein Unternehmen erhält weniger Unterstützung als es erwartet hat. Liegt diesem Umstand ein Fehler bei der Berechnung durch die Behörde zugrunde, wird dieser umgehend korrigiert. Ansonsten obliegt es einem Unternehmen sich vor Einreichung des Gesuchs zu überlegen, auf welcher Berechnungsdauer das Gesuch basiert. Gerade in diesem Bereich ist es wichtig, dass kein Rechtsanspruch auf einen bestimmten Betrag besteht und ein Unternehmen für die Angaben in seinem Gesuch einstehen muss.
- Ein Unternehmen erhält aufgrund von klaren Vorgaben der Härtefallregelung des Bundes und des Kantons keine Unterstützung. Dieser Entscheid basiert auf den Angaben des gesuchstellenden Unternehmens. Bei offensichtlichen Fehlern im Gesuch wird bei einem Unternehmen nachgefragt. Im Übrigen kann ein Unternehmen auch nach Eingang der Mitteilung einen Fehler im Gesuch melden, was zu einer Art Wiedererwägung führen kann.
- Ein Unternehmen erhält aufgrund von Vorgaben der Härtefallregelung des Bundes und des Kantons, welche einen Ermessensspielraum offen lassen, keine Unterstützung. Ermessensfragen werden behördenintern in grundsätzlicher Art festgehalten, so dass eine möglichst einheitliche Praxis garantiert werden kann und keine willkürlichen Entscheide getroffen werden. Ansonsten gelten dieselben Möglichkeiten wie bei einer Abweisung gestützt auf klare Vorgaben.

Wir sind der Ansicht, dass der in der Praxis gewählte Umgang mit Fehlern im Gesuch oder in der Berechnung unbürokratisch, schnell und fair ist und den Umständen sowie dem jeweiligen Einzelfall Rechnung trägt. Die Einführung eines Rechtsmittelweges hätte automatisch einen grösseren Formalismus zur Folge und Ablehnungsentscheide könnten nicht mehr standardisiert erlassen werden. Vielmehr müsste das Departement seine Entscheide ausführlicher und individualisierter begründen und die Vorgaben des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11) würden automatisch zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer führen. Zudem würde dies Ressourcen beim Departement sowie beim Verwaltungsgericht binden, zusätzliche Verfahrenskosten verursachen und die Entscheidungsdauer mindestens um Wochen verlängern. In normaler Lage und gestützt auf ordentliches Recht sind dies keine ernsthaften Gründe, die gegen einen Rechtsmittelweg sprechen könnten. Im Anwendungsbereich der Härtefallverordnung-SO sind diese Argumente hingegen gewichtig und sprechen gegen die Einführung eines Rechtsmittelweges.

Wie bereits ausgeführt, wird in der Praxis eine formlose, rasche und unkomplizierte Wiedererwägung gewährleistet. Die in § 28 VRG verankerte Wiedererwägung – welche gemäss Auftrags text gefordert wird – ist hingegen an klare Bedingungen geknüpft. So müssen beispielsweise neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel vorliegen oder geltend gemacht werden. Die Berücksichtigung neuer erheblicher Tatsachen ist jeweils unter dem Aspekt zu beurteilen,

dass sich der Bund an den gewährten Härtefallmassnahmen finanziell beteiligt. Die in der Härtefallverordnung-SO vorgesehenen Anspruchsvoraussetzungen – welche weitestgehend jenen der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262) vom 25. November 2020 entsprechen – müssen bei Gesuchseinreichung erfüllt sein. Nachträglich veränderte Ausgangslagen wie beispielsweise eine nach Gesuchseinreichung vereinbarte Zahlungsplanung für Sozialversicherungsbeiträge – welche u. a. eine neue erhebliche Tatsache darstellen könnte – wird gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der Covid-19-Härtefallverordnung dazu führen, dass sich der Bund nicht an den Härtefallmassnahmen beteiligt. Entsprechend ist eine neue Gesuchseinreichung sowohl für das gesuchstellende Unternehmen als auch für den Kanton vorteilhafter als eine Wiedererwägung.

4.4 Schlussfolgerung

Gesamthaft betrachtet sind wir der Ansicht, dass die Einführung eines Rechtsmittelweges den Bedürfnissen der Unternehmen nicht besser gerecht wird, als die bestehende pragmatische, unbürokratische Praxis.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2; GK 5406, Fachstelle Standortförderung und Aussenkontakte)
Kantonale Finanzkontrolle
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat