



Stans, 10. Mai 2022

Nr. 284

Bildungsdirektion. Volkswirtschaftsdirektion. Finanzdirektion. Gesetzgebung. Notverordnung über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Notverordnung Publikumsanlässe). Vollzugsverordnung zur Covid-19-Notverordnung Publikumsanlässe (kantonale Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe). Verabschiedung

1 Sachverhalt

1.1

Das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) wurde am 25. September 2020 durch die Eidgenössischen Räte verabschiedet. Dieses schuf die gesetzlichen Grundlagen für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie und ersetzte damit die Notverordnungen des Bundesrates. Die Eidgenössischen Räte haben am 19. März 2021 einer Änderung des Covid-19-Gesetzes zugestimmt und am Folgetag in Kraft gesetzt. Mit dieser Änderung wurde ein neuer Art. 11a geschaffen, der Massnahmen betreffend Publikumsanlässe einführt. Damit wird ermöglicht, dass sich der Bund an nicht gedeckten Kosten von Veranstaltungsunternehmen beteiligt (sog. «Schutzschirm» für die Veranstaltungsbranche).

1.2

Die Verordnung vom 26. Mai 2021 über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe) setzt Art. 11a Covid-19-Gesetz um. Am 1. Mai 2022 sind einige Änderungen in Kraft getreten.

1.3

Der Bund beteiligt sich gemäss Art. 11a Abs. 3 des Covid-19-Gesetzes maximal im gleichen Ausmass an den Kosten wie die Kantone. Soweit der Kanton auch für Nidwalden einen «Schutzschirm» für Publikumsanlässe aufbauen will, braucht es dazu eine gesetzliche Grundlage. Zudem sind vereinzelte Vollzugsbestimmungen erforderlich.

2 Erwägungen

2.1 Grundsätze zum «Schutzschirm»

Der Bund kann sich auf Gesuch hin an nicht gedeckten Kosten von Veranstaltern von Publikumsanlässen von überkantonaler Bedeutung zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 31. Dezember 2022 beteiligen, die über eine kantonale Bewilligung verfügen und die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Epidemie aufgrund behördlicher Anordnung abgesagt oder verschoben werden. Ist der Eintritt kostenpflichtig, haben die Veranstalter zu belegen, dass bezahlte Eintritte bei einer Absage vollumfänglich zurückerstattet werden. Der Bund beteiligt sich maximal im gleichen Ausmass an den Kosten wie die Kantone (Art. 11a Abs. 1-3

Covid-19-Gesetz). Die Unterstützung regionaler oder lokaler Veranstaltungen ist Sache der Kantone (Art. 11a Abs. 7).

2.2 Covid-19-Gesetzgebung des Bundes

2.2.1

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten zu Art. 11a des Covid-19-Gesetzes in der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe. Diese Verordnung enthält neben dem Abschnitt zu den Grundsätzen die folgenden Bestimmungen:

- Anforderungen an die Veranstaltungen und die Veranstaltungsunternehmen (2. Abschnitt);
- Anforderungen an die Ausgestaltung der Unterstützungsleistung der Kantone (3. Abschnitt);
- kantonale Zuständigkeiten und Verfahren (4. Abschnitt);
- Umfang der Bundesbeteiligung (5. Abschnitt);
- Verfahren zwischen den Kantonen und dem Bund (6. Abschnitt).

2.2.2

Abgedeckt sind Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung, die zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 31. Dezember 2022 stattfinden sollen. Voraussetzung für eine Zusicherung des «Schutzschirms» ist, dass die Veranstaltung die gesundheitspolizeilichen Vorgaben erfüllen, die das kantonale Recht für das geplante Veranstaltungsdatum vorsieht (Art. 2 Abs. 3 der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe).

2.2.3

Das Verfahren ist zweistufig: Als erstes sichert der Kanton in der Planungsphase den «Schutzschirm» zu. Wird die Veranstaltung wegen einer behördlichen Anordnung aufgrund der Covid-19-Epidemie anschliessend abgesagt oder verschoben, kann eine Leistung im Umfang der ungedeckten Kosten an das Veranstaltungsunternehmen erfolgen.

2.2.4

Die Leistungen des Schutzschirms sind subsidiär zu anderen Leistungen der öffentlichen Hand. Letztere werden für die Berechnung in Abzug gebracht. Nicht berücksichtigt werden jedoch Entschädigungen an das Unternehmen, die sich nicht auf die Veranstaltung beziehen, sondern zum Zweck ausgerichtet werden, das Überleben des Unternehmens zu sichern wie beispielsweise die Beiträge an das Veranstaltungsunternehmen gemäss der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262) oder Covid-19-Kredite.

2.2.5

Art. 11a Covid-19-Gesetz lässt die Frage offen, wie der Vollzug erfolgt. Jedoch schafft Abs. 3 in dem Sinne einen Vorentscheid, als dass sich der Bund «maximal im gleichen Ausmass an den Kosten wie die Kantone» beteiligt. Der Vollzug wird denn auch in Abs. 5 angesprochen, der explizit auf einen Vollzug durch die Kantone oder Dritte hinweist. Da dies ein wichtiger Anwendungsbereich des «Schutzschirmes» ist und die Kantone in jedem Fall Entscheide über ihre eigene Kostenbeteiligung treffen müssen, wird der Vollzug den Kantonen übertragen.

Die Konzeption von Art. 11a des Covid-19-Gesetzes hat für den Kanton zweierlei Konsequenzen. Einerseits braucht es eine gesetzliche Grundlage, damit der Kanton Zusicherungen für Beteiligungen an ungedeckten Kosten von Veranstaltungen sprechen und die Beteiligungen ausrichten darf. Andererseits muss der Kanton Vollzugsbestimmungen erlassen (vgl. auch Art. 15 der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe).

2.3 Covid-19-Notverordnung Publikumsanlässe

2.3.1 Rechtsgrundlage für Notverordnungen

Gemäss Art. 64 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Nidwalden (NG 111) ist der Regierungsrat befugt, zeitlich befristete Noterlasse zu erlassen. Diese sind sobald als möglich dem Landrat zu unterbreiten, der über ihre weitere Geltung und Befristung entscheidet. Diese Bestimmung lehnt sich an Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung an (siehe auch David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 28, Rz. 517). Sie ermächtigt den Regierungsrat in eigener Kompetenz Noterlasse zu beschliessen. Der Geltungsbereich des Noterlasses ist in Art. 64 Abs. 2 der Verfassung nicht genauer definiert oder eingeschränkt. Er geht damit über den Geltungsbereich des Notstandes aufgrund kriegerischer Ereignisse und Katastrophen von Art. 49a hinaus und dürfte auch soziale Notstände infolge von Pandemien umfassen (siehe RECHSTEINER, a.a.O., Rz. 518).

Die folgenden Voraussetzungen sind mindestens zu beachten:

- Schwere und Unmittelbarkeit der Gefahr;
- Zeitliche Dringlichkeit;
- Subsidiarität;
- Verhältnismässigkeit.

Beim Erlass der Notverordnung hat der Regierungsrat diesen Voraussetzungen Rechnung getragen. Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe beträgt die Kostenübernahme je Veranstaltung höchstens 5 Millionen Franken. Dementsprechend ist die Finanzkompetenz des Regierungsrates überschritten. Der Kanton müsste einen Kredit beim Parlament einholen, der dem Referendum untersteht. Der Bundesrat hat die Änderung der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe erst auf den 1. Mai 2022 verabschiedet. Dementsprechend konnte der Regierungsrat erst im Mai 2022 die kantonalen Rechtsgrundlagen erlassen. Gemäss Bundesvorgabe müssen die Gesuche um Zusicherung der Beteiligung an allfälligen ungedeckten Kosten vor der geplanten Durchführung der Veranstaltung gestellt werden. Die ersten Anlässe, für die ein Schutzschirm in Frage kommen könnten, finden bereits anfangs Juli statt. Dementsprechend kann der ordentliche Gesetzgebungsprozess mit Referendumsfrist nicht abgewartet werden.

Die Veranstaltungsbranche wurde von der Epidemie stark getroffen. Auch wenn sich die epidemiologische Lage entspannt hat, wäre die Durchführung von Veranstaltungen ohne «Schutzschirm» teils mit Unsicherheiten behaftet. Müssten Veranstaltungen aufgrund der Covid-19-Epidemie nachträglich abgesagt werden, würde dies für die Veranstaltungsunternehmen zu grossen finanziellen Einbussen führen. Deshalb kann weiterhin von einer schweren und unmittelbaren Gefahr für die Veranstaltungsunternehmen gesprochen werden.

Allfällige Veranstaltungsunternehmen, die vom Schutzschirm Gebrauch machen wollen, sind auf Planungssicherheit angewiesen. Dementsprechend muss die Rechtsgrundlage rechtzeitig in Kraft treten. Nur so kann dem Sinn und Zweck von Art. 11a des Covid-19-Gesetzes genügend Rechnung getragen werden. Die Notverordnung erweist sich als dringlich.

Zudem stehen aufgrund der verfassungsmässigen Finanzkompetenzen keine milderen Mittel für die Umsetzung des «Schutzschirms» zur Verfügung. Die Notverordnung erweist sich als verhältnismässig; namentlich weil nur mit wenigen Gesuchen im Kanton zu rechnen ist. Zudem kann das Risiko, dass effektiv Beiträge gesprochen werden müssen, als gering eingestuft werden.

2.3.2 Leistungen des Kantons

In § 2 Abs. 1 der Notverordnung über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Notverordnung Publi-

kumsanlässe; NG 321.4) wird der Grundsatz verankert, dass der Kanton Veranstaltungsunternehmen von überkantonalen Publikumsanlässen gemäss Art. 6 Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe eine Beteiligung an ungedeckten Kosten zusichert. Für eine Zusicherung müssen die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Zudem kann der Regierungsrat gemäss Abs. 2 in einer Verordnung zusätzliche kantonale Anforderungen festlegen. Dabei stehen namentlich Vorgaben zum Verfahren im Vordergrund (Gesuch, Nachweise etc.).

Der Bund beteiligt sich zu höchstens 50 Prozent an den Beteiligungen an ungedeckten Kosten. In § 2 Abs. 3 wird deshalb normiert, dass der Kanton sich im gleichen Ausmass wie der Bund beteiligt. Somit gilt ein Verteiler von 50/50 Prozent zwischen Bund und Kanton.

Die Beteiligung an den ungedeckten Kosten ist in der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe geregelt. Die Kostenübernahme je Veranstaltung beträgt insgesamt höchste 5 Millionen Franken und aufgrund des Verteilers somit höchstens 2.5 Millionen Franken für den Kanton. Die Veranstaltungsunternehmen müssen eine Franchise von Fr. 5'000.- und einen Selbstbehalt an den verbleibenden ungedeckten Kosten von 10 Prozent tragen (Art. 8 Abs. 2 Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe). Je höher der Beitrag von Bund und Kanton, desto höher ist somit auch der Selbstbehalt.

2.3.3 Rechtsschutz

Sowohl der Entscheid über die Zusicherung als auch der Entscheid über die Beteiligung stellen Verfügungen dar. Dementsprechend gilt die Rechtsweggarantie, wie der Bund in seinen Erläuterungen ausdrücklich festhält. Zur Vereinfachung des Rechtsmittelverfahrens sieht § 3 der Notverordnung eine Einsprache vor. Dadurch müssen die erstinstanzlichen Verfügungen weniger detailliert begründet werden (vgl. Art. 56 Abs. 2 Ziff. 3 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; NG 265.1]). Diese Rechtsschutzbestimmungen entsprechen denjenigen gemäss dem Gesetz zur Finanzierung von Härtefallmassnahmen für Unternehmen (Kantonales Covid-19-Härtefallgesetz; NG 811.2).

2.3.4 Vollzugsbestimmungen

Der Kanton muss gemäss Art. 15 der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe Verfahrensbestimmungen erlassen. In § 4 der Notverordnung wird der Regierungsrat ermächtigt, die erforderlichen Bestimmungen in einer Verordnung zu erlassen.

2.3.5 Inkrafttreten, Befristung

Die Notverordnung tritt am 20. Mai 2022 in Kraft. Die betroffenen Veranstalter werden bereits vorgängig informiert, damit sie das Gesuch rechtzeitig erstellen können. Die Notverordnung ist bis am 31. Dezember 2022 befristet. Gesuche müssen gemäss Bundesvorgabe allerdings bis am 31. Oktober 2022 eingereicht werden. Auf später eingehende Gesuche kann der Kanton nicht eintreten.

2.4 Kantonale Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe

2.4.1 Anforderungen

Grundsätzlich gelten die bundesrechtlichen Vorschriften. Verschärfungen gelten nur bei den Verfahrensvorschriften (Fristen, Nachweise, Bestätigungen etc.). Der Bund verlangt ausdrücklich eine Präzisierung im kantonalen Recht.

2.4.2 Gesuche

Die Gesuche sind bei der Bildungsdirektion einzureichen. Dabei sind insbesondere die bundesrechtlich vorgeschriebenen Nachweise und Bestätigungen erforderlich. Diese erforderlichen Angaben, Belege und Bestätigungen sind einerseits in § 5 Abs. 2 der Verordnung zur Covid-19-Notverordnung Publikumsanlässe (kantonale Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe; NG 321.41) und andererseits im Anhang dieser Verordnung aufgeführt.

Gesuche müssen spätestens einen Monat vor der geplanten Durchführung der Veranstaltung eingereicht werden. So hat der Kanton vor dem Durchführungstermin genügend Zeit, das Gesuch zu beurteilen und zu entscheiden. Eine längere Frist ist nicht möglich, da die ersten Veranstaltungen bereits anfangs Juli stattfinden.

2.4.3 Zuständigkeiten, Vollzug, Kontrolle

Die Bildungsdirektion wickelt das Verfahren ab und entscheidet über die Gesuche. Sie kann für die Prüfung Dritte beiziehen. Der Entscheid muss binnen Monatsfrist nach Einreichung des Gesuchs erfolgen. Die Bildungsdirektion ist auch für die Missbrauchsbekämpfung verantwortlich.

2.4.4 Vorschuss

Vorschüsse richtet der Kanton nur unter sehr restriktiven Bedingungen aus. Namentlich wird in § 8 der kantonalen Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe verankert, dass das Überleben aufgrund der ungedeckten Kosten der Veranstaltung nicht gesichert sein darf, damit Vorschüsse ausgerichtet werden können. Ein Rechtsanspruch auf Vorschüsse besteht nicht. Es ist gemäss aktuellem Kenntnisstand nicht geplant, Vorschüsse auszurichten.

2.4.5 Inkrafttreten

Die Verordnung tritt gleichzeitig mit der Notverordnung in Kraft, so dass die Gesuche eingereicht werden können.

2.5 Auswirkungen

2.5.1 Anlässe

Veranstaltungen, welche für den «Schutzschirm» Publikumsanlässe grundsätzlich in Frage kommen und auch bereits ihr Interesse daran angemeldet haben, sind die folgenden:

Anlass	Ort / Datum	Anz. Zuschauer	Budget / Garantie*
Schwing- und Älplerfest	Ennetbürgen; 3. Juli 22	7000-15'000	CHF 1.5 Mio. / 0.1 Mio.
Teffli Rally	Ennetmoos; 12./13. August 22	20'000 – 30'000	CHF 757'000 / 600'000
Allweg Schwinget	Ennetmoos; 11. September 22	1000 - 2500	CHF 100'000 / 25'000

*Das Budget umfasst den voraussichtlichen Gesamtaufwand des Anlasses, die Garantie denjenigen Betrag, der bei einer Absage ungedeckt wäre.

Darüber hinaus kann es sein, dass sich weitere Veranstalter für den vorliegenden «Schutzschirm» interessieren (z.B. die Muisiglanzgemeinde).

2.5.2 Finanzen

Könnten alle drei genannten Anlässe mit ihren budgetierten ungedeckten Kosten von insgesamt 725'000 Franken nicht stattfinden, so fielen nach Abzug des Selbstbehalts im Umfang von 10 Prozent ein entschädigungsberechtigter Betrag von 652'500 Franken an. Dieser wäre je hälftig vom Bund und dem Kanton zu tragen.

2.5.3 zuständigiger Kanton

Gemäss Art. 14 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe ist für die Behandlung des Gesuchs zuständig:

- a) Der Kanton, in dem die Veranstaltung durchgeführt wird; oder
- b) Falls der Kanton nach Buchstabe a) die Veranstaltung nicht unterstützt, der Kanton, in dem das Veranstaltungsunternehmen seinen Sitz oder Wohnsitz hat.

Die Veranstaltungsunternehmen haben ihre Gesuche primär an den Kanton des Veranstaltungsorts zu richten. Unterstützt dieser Kanton die Veranstaltung nicht, kann sich das Veranstaltungsunternehmen an den Kanton seines Sitzes oder Wohnsitzes richten. Dies kann zur Folge haben, dass beim Kanton Nidwalden auch Gesuche eingehen, bei denen Nidwalden nicht der Veranstaltungsort ist.

Es ist nicht davon auszugehen, dass solche Gesuche für Anlässe ausserhalb des Kantons eingereicht werden.

Beschluss

1. Die Notverordnung über Massnahmen für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie wird verabschiedet.
2. Die Verordnung zur Covid-19-Notverordnung Publikumsanlässe (kantonale Covid-19-Verordnung Publikumsanlässe) wird verabschiedet.
3. Dem Landrat wird beantragt, die Notverordnung vom 10. Mai 2022 zu genehmigen.
4. Die Staatskanzlei wird beauftragt, die Notverordnung und die Vollzugsverordnung in die Gesetzessammlung aufzunehmen und ausserordentlich im Internet sowie im nächsten Amtsblatt zu veröffentlichen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (BKV), Präsidium und Sekretariat
- Finanzkommission (Fiko), Präsidium und Sekretariat
- Bildungsdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle
- Rechtsdienst
- Amt für Volksschulen und Sport, Abteilung Sport
- Direktionssekretariat Bildungsdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

