

BGer 2C_8/2022 vom 28. September 2022

Bundesgericht, 2022-09-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_8_2022

FR: TF 2C_8/2022 du 28 septembre 2022

IT: TF 2C_8/2022 del 28 settembre 2022

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 lit. a BGG ; BGE 141 II 113 E. 1).

E. 1.1

Das angefochtene Urteil wurde als Endentscheid (Art. 90 BGG) von einer letztinstanzlich zuständigen kantonalen Gerichtsbehörde erlassen. Es betrifft Härtefallmassnahmen des Staates und damit eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht somit grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Indessen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf welche kein Anspruch besteht (Art. 83 lit. k BGG).

E. 1.2

Der Begriff der Subvention umfasst alle geldwerten Vorteile, welche Empfängern ausserhalb der Verwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (BGE 140 I 153 E. 2.5.4; Urteile 2C_403/2021 vom 20. September 2021 E. 1.2; 2C_69/2020 vom 22. Oktober 2020 E. 2.1). Bei den vorliegend strittigen Beiträgen des Kantons St. Gallen zur Unterstützung des Gewerbes handelt es sich um solche Subventionen. Gestützt auf Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes (des Kantons St. Gallen) vom 18. Februar 2021 über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen sowie von durch die öffentliche Hand geführten öffentlichen Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.3; Covid-Gesetz/SG) gewährt der Kanton geldwerte Vorteile an Unternehmen in Form von Solidarbürgschaften und/oder nicht rückzahlbaren Beiträgen, um damit den in Art. 4 Covid-Gesetz/SG definierten Unternehmen den Erhalt ihrer selbst gewählten Geschäftstätigkeit zu ermöglichen.

E. 1.3

Die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten setzt zudem voraus, dass ein Anspruch auf die Subvention besteht.

E. 1.3.1

Eine Anspruchssubvention im Sinne von Art. 83 lit. k BGG liegt nach der Rechtsprechung dann vor, wenn das einschlägige Recht die Bedingungen umschreibt, unter denen ein Beitrag zu gewähren ist, ohne dass es im Ermessen der rechtsanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 145 I 121 E. 1.2; Urteile 2C_403/2021 vom 20. September 2021 E. 1.3 mit weiteren Hinweisen; 2C_69/2020 vom 22. Oktober

2020 E. 2.5.1). Dabei spielt keine Rolle, ob der anspruchsbegründende Erlass ein Gesetz oder eine Verordnung ist oder ob die Berechtigung sich aus mehreren Erlassen ergibt (Urteile 2C_403/2021 vom 20. September 2021 E. 1.3; 2C_69/2020 vom 22. Oktober 2020 E. 2.5.1).

E. 1.3.2

Nach der Rechtsprechung ist die Tatsache, dass die anwendbare Norm als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet ist, ein Indiz dafür, dass kein Anspruch auf die Subvention besteht, auch wenn eine solche Formulierung dies nicht in allen Fällen ausschliesst (BGE 129 V 226 E. 2.2; 118 V 16 E. 3a; Urteile 2C_403/2021 vom 20. September 2021 E. 1.3; 2C_69/2020 vom 22. Oktober 2020 E. 2.5.1). Ein Rechtsanspruch auf eine Subvention kann unter Umständen selbst dann bestehen, wenn diese gemäss der einschlägigen Gesetzgebung lediglich im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt wird (Urteil 2C_461/2011 vom 9. November 2011 E. 1). Soweit das Gesetz einen Anspruchsstaatsbeitrag vorsieht, liegt nämlich eine gebundene Ausgabe vor (vgl. zu diesem Begriff BGE 124 II 436 E. 10h; 110 Ib 148 E. 2c), die selbst dann getätigt werden muss, wenn sie im Budget nicht enthalten ist (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.1.3, mit weiteren Hinweisen). Allein aufgrund eines Budgetvorbehalts kann insofern nicht geschlossen werden, dass keine Anspruchssubvention vorliegt (vgl. Urteil 2C_69/2020 vom 22. Oktober 2020 E. 2.6); eine entsprechende Formulierung bildet jedoch immerhin ein gewichtiges Indiz gegen das Bestehen eines Rechtsanspruchs (Urteile 2C_229/2015 vom 31. März 2016 E. 1.2.2; 2C_735/2014 vom 7. August 2015 E. 1.2.2), weil in diesem Fall die Subventionsgewährung unter dem Vorbehalt der Budgethoheit des Parlaments steht (Urteile 2C_403/2021 vom 20. September 2021 E. 1.3; 2C_69/2020 vom 22. Oktober 2020 E. 2.5.1).

E. 1.3.3

Aus Art. 5 Abs. 3 Covid-Gesetz/SG ergibt sich ausdrücklich, dass kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Härtefallmassnahmen besteht. Art. 3 Abs. 1 Covid-Gesetz/SG, welcher die Anforderungen an die Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken umschreibt, die Härtefallmassnahmen beanspruchen wollen, sieht denn auch vor, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Härtefallmassnahme gewährt werden

kann. Art. 4 Abs. 1 Covid-Gesetz/SG bestimmt, dass mit den Härtefallmassnahmen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken unterstützt werden

können, die im Sinne von Art. 5b der Covid-19-Härtefallverordnung als behördlich geschlossen gelten, von einem Umsatzrückgang nach Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung betroffen sind und insbesondere den in dieser Bestimmung aufgeführten Branchen angehören. Als Kann-Vorschrift formuliert ist auch Art. 5 Abs. 1 Covid-Gesetz/SG, der sich mit den möglichen Formen der Härtefallmassnahmen befasst. Im Weiteren hat der Kanton St. Gallen in Art. 2 Covid-Gesetz/SG das Gesamtvolumen der Mittel für die Härtefallmassnahmen festgehalten. In der Botschaft und dem Entwurf der Regierung (des Kantons St. Gallen) vom 19. Januar 2021 zum Gesetz über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (S. 33; einsehbar unter: <https://publikationen.sg.ch/ekab/00.037.159/publikation/>, letztmals besucht am 1. September 2022) wird ausgeführt, selbst wenn alle Voraussetzungen erfüllt seien, könne ein Gesuch abgelehnt werden, zum Beispiel weil keine Mittel mehr zur Verfügung stehen oder weil die Unterstützungswürdigkeit nicht glaubhaft dargetan ist. Sobald das Gesamtvolumen

ausgeschöpft sei, könnten grundsätzlich keine Härtefallmassnahmen mehr gewährt werden.

Der klare Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 Covid-Gesetz/SG, nach dem kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Härtefallmassnahmen besteht, wird demnach bestätigt durch die Kann-Vorschriften, welche die Gewährung von Härtefallmassnahmen regeln, durch die Festlegung eines Gesamtvolumens der Härtefallmassnahmen und auch durch die Gesetzesmaterialien. Das Recht des Kantons St. Gallen räumt der Beschwerdeführerin, die einen Jahresumsatz von weniger als 5 Mio. Franken erzielt, somit keinen Anspruch auf Härtefallmassnahmen ein.

E. 1.3.4

Zu prüfen bleibt, ob sich aus Bundesrecht eine Verpflichtung der Kantone, Härtefallmassnahmen zu gewähren (vgl. Art. 49 BV) und ein entsprechender (direkter) Anspruch der Beschwerdeführerin auf Härtefallmassnahmen ergibt, wodurch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig wäre (Art. 83 lit. k BGG).

Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102 in der Fassung vom 19. März 2021 [AS 2021 153]) kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Härtefallmassnahmen dieser Kantone für Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Unternehmen), die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben und am 1. Oktober 2020 ihren Sitz im jeweiligen Kanton hatten und 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 unterstützen. Art. 1 der Verordnung vom 25. November 2020 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV; SR 951.262) legt fest, dass sich der Bund im Rahmen des von der Bundesversammlung bewilligten Verpflichtungskredits an den Kosten und Verlusten beteiligt, die einem Kanton aus seinen Härtefallmassnahmen für Unternehmen entstehen, sofern die kantonale Regelung die Anforderungen dieser Verordnung bezüglich der Anspruchsberechtigung der Unternehmen sowie der Ausgestaltung der Massnahmen erfüllt (vgl. Art. 2 - 6 Covid-19-Härtefallverordnung 2020). Durch das Bundesrecht ist damit lediglich geregelt, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund finanziell an den

kantonalen Härtefallmassnahmen für die Jahre 2020 und 2021 beteiligt.

Das Covid-19-Gesetz enthält die Mindestvoraussetzungen für eine Bundesbeteiligung an den kantonalen Härtefallprogrammen (Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes, BBl 2021 285 Ziff. 4).

Weder das Covid-19-Gesetz noch die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 verpflichten demgegenüber die Kantone, unter bestimmten Voraussetzungen Härtefallmassnahmen zu gewähren. Wie in der Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes (BBl 2021 285 Ziff. 4) ausgeführt wird, bestimmen die Kantone die Ausgestaltung der Härtefallprogramme weitgehend selbst, insbesondere die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungen. Gemäss den Erläuterungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung ist Hauptzweck der Verordnung zu definieren, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an kantonalen

Härtefallmassnahmen beteiligt. Mit der Änderung vom 19. März 2021 hat der Gesetzgeber in Art. 12 Covid-19-Gesetz eine neue Finanzierungsstruktur eingeführt: Der Bund übernimmt 70 Prozent der Kosten von Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken. Die Kantone entscheiden für diese Unternehmen frei, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten;

für die Mitfinanzierung durch den Bund müssen lediglich gewisse Mindestvoraussetzungen eingehalten sein. Diese von den Kantonen explizit gewünschte Freiheit gibt ihnen die Möglichkeit, die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen den unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten anzupassen (Erläuterungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 31. März 2021 zur Covid-19-Härtefallverordnung [S. 2]).

Das Bundesrecht räumt der Beschwerdeführerin demnach keinen Anspruch auf Härtefallmassnahmen ein, sondern überlässt es den Kantonen zu regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen sie Härtefallmassnahmen gewähren.

E. 1.4

Die Beschwerdeführerin argumentiert sodann, aufgrund von Art. 26 Abs. 2 BV ergebe sich, dass es sich bei den Härtefallmassnahmen nicht um "Ermessenssubventionen" handle, sondern in diesem Rahmen ein Anspruch auf Entschädigung bestehe und deshalb auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten sei.

Aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 12 des Covid-19-Gesetzes, der von einer Unterstützung von Massnahmen der Kantone spricht und zudem die Gastronomiebranche ausdrücklich erwähnt sowie des sich aus den Materialien ergebenden Willens des Bundesgesetzgebers, die Kantone frei entscheiden zu lassen, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und wie sie diese ausgestalten, besteht jedoch kein Raum, einen Anspruch auf Härtefallmassnahmen gestützt auf Entschädigungsüberlegungen zu bejahen.

E. 1.5

Auf die Härtefallmassnahmen besteht daher weder aus kantonalem noch aus Bundesrecht ein Anspruch. Es liegt somit ein Ausschlussgrund gemäss Art. 83 lit. k BGG vor und auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nicht einzutreten.

E. 2

Die Beschwerdeführerin hat auch subsidiäre Verfassungsbeschwerde erhoben, die nach den Voraussetzungen von Art. 113 ff. BGG zulässig ist.

E. 2.1

Zur Verfassungsbeschwerde ist gemäss Art. 115 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a) und ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (lit. b). Das nach Art. 115 lit. b BGG erforderliche rechtlich geschützte Interesse kann durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder aber unmittelbar durch ein spezielles Grundrecht begründet sein (vgl. BGE 140 I 285 E. 1.2 ; 135 I 265 E. 1.3; Urteil 2C_200/2017 vom 14. Juli 2017 E. 1.2.3).

Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 116 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und genügend begründet worden ist (vgl. Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 117 BGG ;

Rügeprinzip); hierfür gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (vgl. BGE 145 I 121 E. 2.1; 137 II 305 E. 3.3; Urteil 1C_293/2020 vom 22. Juni 2020 E. 2.1)

E. 2.2

Soweit die Beschwerdeführerin sich sinngemäss auf das Willkürverbot (Art. 9 BV) beruft, ist sie - aufgrund des nicht vorgesehenen Rechtsanspruchs auf die beantragten Subventionen - zur subsidiären Verfassungsbeschwerde nicht legitimiert, fehlt es ihr doch am gemäss Art. 115 lit. b BGG erforderlichen rechtlich geschützten Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 138 I 305 E. 1.3 ; 133 I 185 E. 3 ff.). In diesem Umfang kann daher auch auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht eingetreten werden.

Demgegenüber hat die Beschwerdeführerin ein rechtlich geschütztes Interesse geltend zu machen, das angefochtene Urteil verletze Art. 26 Abs. 2 BV und verstosse gegen den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV).

E. 2.3

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen (vgl. Art. 115 lit. a BGG) und die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (vgl. Art. 42, Art. 117 i.V.m. Art. 100 Abs. 1 BGG), sodass insoweit auf sie einzutreten ist.

E. 3

Für das Bundesgericht massgebend ist der Sachverhalt, den die Vorinstanz festgestellt hat. Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 116 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 BGG).

E. 4

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Eigentumsgarantie und verlangt eine Entschädigung aus materieller Enteignung (Art. 26 Abs. 2 BV).

Eine materielle Enteignung liegt vor, wenn der Eigentümerin der Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (sog. Sonderopfer; BGE 131 II 728 E. 2; Urteil 2C_461/2011 vom 9. November 2011 E. 4.1).

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist ausschliesslich die verweigerte Härtefallunterstützung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie durch den Kanton St. Gallen, auf welche kein Anspruch besteht. Mit der Verweigerung der Härtefallunterstützung wird der Beschwerdeführerin der Gebrauch einer Sache weder untersagt noch eingeschränkt, weshalb diesbezüglich eine materielle Enteignung nicht vorliegen kann. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern sich aus Art. 26 Abs. 2 BV ein Anspruch auf kantonale Härtefallmassnahmen ergeben soll (vgl. vorne E. 1.3), zumal die beiden "Lockdowns" vom Bund veranlasst worden sind.

E. 5

Soweit sich die Beschwerdeführerin auf den Vorrang des Bundesrechts beruft (Art. 49 BV), ergibt sich bereits aus den Erwägungen betreffend die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, dass das Bundesrecht der Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Härtefallmassnahmen einräumt. Die Regelung des Kantons St. Gallen, welche keinen Rechtsanspruch auf Härtefallmassnahmen vorsieht, steht in Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben; ein Verstoß gegen Art. 49 liegt nicht vor (vorne E. 1.2).

E. 6

Im Ergebnis ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht einzutreten. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde erweist sich als unbegründet; sie ist daher abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

E. 7

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteienschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

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