

BGer 2C_99/2023 vom 10. Juni 2024

Bundesgericht, 2024-06-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_99_2023

FR: TF 2C_99/2023 du 10 juin 2024

IT: TF 2C_99/2023 del 10 giugno 2024

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 149 II 76 E. 1; 149 II 462 E. 1.1). Sind diese nicht offensichtlich aus dem angefochtenen Entscheid oder den Akten ersichtlich, muss der Beschwerdeführer darlegen, inwiefern sie erfüllt sind, ansonsten ist die Beschwerde unzulässig (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG ; BGE 140 I 90 E. 1.1; 133 II 353 E. 1; Urteile 2C_557/2023 vom 1. Mai 2024 E. 2.1; 2C_381/2021 vom 15. März 2022 E. 2).

E. 1.2

Strittig und zu prüfen ist die Legitimation des Beschwerdeführers. Die vorliegende Beschwerde wird vom Kanton Zürich, handelnd durch seinen Regierungspräsidenten und Vorsteher des Finanzdepartements, gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich erhoben. Der Kanton Zürich beruft sich zu Recht nicht auf einen Legitimationsgrund nach Art. 89 Abs. 2 BGG (vgl. Urteil 2C_557/2023 vom 1. Mai 2024 E. 3.3 f.). Er macht aber geltend, er sei nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat oder wer keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte (lit. a), wer durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und wer ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Artikel 89 Abs. 1 BGG ist in erster Linie für Privatpersonen konzipiert. Gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt, dass Gemeinwesen und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften das allgemeine Beschwerderecht im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG einzig dann anrufen können, wenn sie:

- entweder durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Privatpersonen betroffen sind (erste Tatbestandsvariante)
- oder aber in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen berührt sind (zweite Tatbestandsvariante).

Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel sind Gemeinwesen, namentlich Kantone, mithin nur höchst restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen (zum Ganzen: BGE 147 II 227 E. 2.3.2 ; 146 I 195 E. 1.2.1; 146 V 121 E. 2.3.1; 141 III 353 E. 5.2; 141 II 161 E. 2.1; Urteil 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.5.1).

E. 1.3.1

Besondere Zurückhaltung ist im Falle intraorganischer Konflikte geboten, das heisst, wenn sich Organe desselben Gemeinwesens gegenüberstehen, konkret der Kanton und "sein"

Verwaltungsgericht, mithin die oberste Exekutivbehörde und die oberste Justizbehörde desselben Kantons. Solche Streitigkeiten sollen grundsätzlich nicht vor Bundesgericht ausgetragen werden. Es gilt daher in der Regel das Verbot der intraorganischen Verfahren (BGE 141 II 161 E. 2.2; 136 V 346 E. 3.5; 134 V 53 E. 2.3; Urteile 2C_557/2023 vom 1. Mai 2024 E. 3.5.2; 2C_285/2023 vom 13. September 2023 E. 3.1; 1C_384/2022 vom 31. Januar 2023 E. 2.1; 2C_381/2021 vom 15. März 2022 E. 3; 1C_36/2021 vom 3. Juni 2021 E. 1.2.1 mit Hinweisen).

Dies beruht auf einem klaren Entscheid des eidgenössischen Parlaments. Der Bundesrat hatte im Zuge der Verabschiedung des BGG vorgeschlagen, ein "besonderes Beschwerderecht für die Kantonsregierungen" einzurichten, aber "nur dann, wenn ein Entscheid einer letztinstanzlichen Justizbehörde dem Kanton grosse zusätzliche Ausgaben verursacht oder seine Einnahmen massgeblich vermindert" (Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, insb. 4331 zu Art. 84 lit. d E-BGG). Dies fand in den eidgenössischen Räten keine Unterstützung (BGE 141 II 161 E. 2.2; Urteil 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.5.4 mit zahlreichen Hinweisen).

Einer Kantonsregierung fehlt die Legitimation diesfalls erst recht, wenn es im Verfahren um die Auslegung und/oder Anwendung rein kantonalen, nicht harmonisierten Rechts geht. Es müssten ganz aussergewöhnliche Umstände vorliegen, um von diesem Grundsatz abzuweichen (BGE 141 II 161 E. 2.2; Urteile 2C_557/2023 vom 1. Mai 2024 E. 3.5.2; 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.5.4 mit zahlreichen Hinweisen).

E. 1.3.2

Zur ersten Tatbestandsvariante: Geht es im Verfahren insbesondere um die Gläubiger- oder Schuldner-eigenschaft der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, verschafft der Umstand, dass das Gemeinwesen bei Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ein unmittelbares oder mittelbares finanzielles Interesse hat, für sich allein keine Legitimation. Bejaht wird die Legitimation im Allgemeinen nur, wenn es um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien zu privatrechtlichen Instituten aufweisen. Zu denken ist an das öffentliche Personalrecht, das Staatshaftungsrecht oder das Enteignungsrecht. Verneint wird die Legitimation hingegen, soweit es um die übrigen fiskalischen Interessen geht. In einem solchen Fall ist das Gemeinwesen nicht wie eine Privatperson betroffen, sondern vielmehr in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger (BGE 141 II 161 E. 2.3; 138 II 506 E. 2.3; Urteile 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.5.2; 2C_897/2018 vom 25. Oktober 2018 E. 2.4.3; 2C_760/2016 vom 26. September 2016 E. 2.2.3).

E. 1.3.3

Zur zweiten Tatbestandsvariante: Ist das Gemeinwesen allein in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger betroffen, ist praxisgemäss erforderlich, dass es in qualifizierter Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen ist. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das blosses Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft den öffentlich-rechtlichen Körperschaften für sich allein keine Beschwerdebefugnis im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG (BGE 147 II 227 E. 2.3.2; 141 II 161 E. 2.1 ; 140 I 90 E. 1.2.2; 138 II 506 E. 2.1.1; Urteile 2C_557/2023 vom 1. Mai 2024 E. 3.5.1; 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.5.3; 2C_285/2023 vom 13. September 2023 E. 3.1).

E. 1.3.3.1

Eine hinreichend qualifizierte Betroffenheit wird in der Rechtsprechung regelmässig nur bejaht in Bezug auf Leistungen der Sozialhilfe (BGE 140 V 328 E. 6) sowie den interkommunalen Finanzausgleich und ähnliche Regelungen (BGE 140 I 90 E. 1.2.2). Gleiches gilt jedoch, wenn die streitigen finanziellen Leistungen eine beträchtliche Höhe erreichen und die Beantwortung der Streitfrage eine über den Einzelfall hinaus gehende präjudizielle Wirkung

für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit insgesamt wesentlicher finanzieller Belastung hat, namentlich wenn es das gesamte betreffende System in Frage stellen würde (so bejaht in Urteil 9C_460/2021 vom 1. April 2022 E. 2.2.3, nicht publ. in: BGE 148 V 242 und den in BGE 140 I 90 E. 1.2.2 genannten Fällen). Zur Begründung des allgemeinen Beschwerderechts genügt indes wiederum nicht jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse des Gemeinwesens (BGE 141 II 161 E. 2.3; 138 II 506 E. 2.1.3; je mit Hinweisen). So wurde die Legitimation des Gemeinwesens etwa verneint in seiner Eigenschaft als Schuldner von Entschädigungen nach Opferhilfegesetz (BGE 123 II 425 E. 4), im Falle der Festlegung des Steuerwohnsitzes (BGE 136 II 274 E. 4.3), aufgrund der Befürchtung, als Folge eines Entscheids haftpflichtig zu werden (BGE 133 II 400 E. 2.4.2), oder der Tangierung des Kantons als Schuldner von (kantonalrechtlichen) Ergänzungsleistungen (BGE 134 V 53 E. 2.3.3). Verneint wurde die Legitimation auch in einem Fall, in welchem der Kanton die Erbschaftssteuer für Nachkommen abgeschafft hatte und die Auslegung der übergangsrechtlichen Regelung streitig war; der Kanton hatte mit der Abschaffung der Steuer dargetan, dass es für ihn nicht mehr um einen wichtigen Regelungsbereich ging, dies obwohl ein Steueraufkommen von insgesamt rund 30 Mio. Franken auf dem Spiel stand (BGE 136 II 383 E. 2.5).

E. 1.3.3.2

Keine auf Art. 89 Abs. 1 BGG gestützte Beschwerdebefugnis besteht, wenn einzig die finanziellen Folgen der Verwaltungstätigkeit zu beurteilen sind, die das Gemeinwesen in seiner Stellung als hoheitlich verfügende Behörde treffen (BGE 138 II 506 E. 2.3; 131 II 58 E. 1.3; je mit Hinweisen). In solchen Fällen deckt sich das finanzielle Interesse des Gemeinwesens mit der Frage der richtigen Rechtsanwendung, was zur Legitimation nicht ausreicht, auch dann nicht, wenn der angefochtene Entscheid Präcedenzwirkung für weitere Fälle mit Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen hat (BGE 141 II 161 E. 2.3 f.; Urteile 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.5.3, E. 2.3; 2C_226/2021 vom 24. August 2021 E. 2.4, E. 2.6; 2C_265/2020 vom 3. August 2020 E. 2.4, E. 2.6.2; 2C_760/2016 vom 26. September 2016 E. 2.2.4; 2C_20/2016 vom 8. April 2016 E. 2.4).

E. 1.4

Vorliegend wehrt sich der Kanton gegen ein Urteil seines eigenen Verwaltungsgerichts, welches in Auslegung des kantonalen Rechts zu einem Ergebnis gekommen ist, welches von der Rechtsauffassung der Exekutivbehörden abweicht.

E. 1.4.1

Es geht darum, in welcher Höhe der Kanton Zürich der Beschwerdegegnerin Staatsbeiträge in Form von Covid-19-Härtefallgeldern auszurichten hat (vgl. angefochtenes Urteil E. 4). Der Kanton Zürich ist folglich ausschliesslich in seiner Eigenschaft als Hoheitsträger betroffen, nicht aber wie ein Privater. Die erste Tatbestandsvariante kommt zur

Legitimation vorliegend folglich nicht in Frage.

E. 1.4.2

Der Kanton Zürich macht zunächst geltend, sollte er nicht zur Beschwerdeerhebung zugelassen werden, drohe eine Zersplitterung der Auslegung des Bundesrechts, namentlich Art. 3 Abs. 2 Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (Verordnung des Bundes über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 25. November 2020, SR 951.262, in der Fassung vom 14. Januar 2021 [AS 2020 4919]). Ferner sehe er sich durch die Auslegung des Verwaltungsgerichts gezwungen, eine seiner Ansicht nach nichtige bzw. bundesrechtswidrige Verfügung zu erlassen.

E. 1.4.2.1

Abgesehen davon, dass allein der Schutz der richtigen Rechtsanwendung den Kanton nicht zur Beschwerde legitimiert (vorstehend E. 1.3.3), geht es vorliegend nicht um die Auslegung von Bundesrecht, sondern von kantonalem Recht: Zuständig für die Ausrichtung der strittigen Härtefallgelder sind die Kantone (Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz [Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie, SR 818.102, in der Fassung vom 19. Dezember 2020; AS 2020 5821; BBl 2020 8819]). Der Zürcher Regierungsrat beschloss mit Ermächtigung des Kantonsrates, dass ab der 2. Zuteilungsrunde ausschliesslich die Kriterien des Bundes zur Gewährung von Härtefallbeiträgen angewendet würden (Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich RRB Nr. 56/2021 vom 22. Januar 2021; Beschluss des Kantonsrats vom 21. Januar 2021, ABI 2020-01-29, Meldungsnummer RS-ZH02-0000000106). Das kantonale Recht sieht folglich keine eigene Regelung vor, sondern verweist vollumfänglich auf die Regelung im Bund (Covid-19-Gesetz [SR 818.102], Covid-19-Härtefallverordnung 2020 [SR 951.262]).

E. 1.4.2.2

Durch den Verweis im kantonalen Recht werden die massgeblichen Bestimmungen des Covid-19-Bundesrechts zu kantonalem Recht. Die übernommenen Normen gelten daher nicht als Bundesrecht, sondern als subsidiäres kantonales Recht. Dementsprechend würde das Bundesgericht ohnehin nicht Art. 3 Abs. 2 Covid-19-Härtefallverordnung 2020 als Bundesrecht überprüfen (Art. 95 lit. a BGG), sondern lediglich angewandt als subsidiäres kantonales Recht, mithin beschränkt auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere Willkür (vgl. BGE 148 I 1 E. 5.3; 142 V 577 E. 3.1 ; 140 I 320 E. 3.3; Urteile 2C_817/2020 vom 27. Dezember 2021 E. 3.4; 2C_510/2017 vom 16. September 2019 E. 2.3).

E. 1.4.2.3

Dass das Verwaltungsgericht das kantonale Recht anders auslegt als der Kanton, macht die neu zu erlassende Verfügung nicht bundesrechtswidrig, da sie sich nicht auf dieses stützt, und erst recht nicht nichtig. Die vorliegende Streitsache ist nicht vergleichbar mit jener, die BGE 140 II 378 zu Grunde lag, auf die sich der Beschwerdeführer bezieht. Nicht nur führte damals eine Gemeinde Beschwerde, sondern konnte sie sich auf eine Verfassungsbestimmung berufen, die explizit die Nichtigkeit der zur Debatte stehenden Verfügung vorsah (BGE 140 II 378 E. 1.2 unter Bezug auf Art. 75b BV i.V.m. Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV). Etwas Vergleichbares sieht das Verfassungsrecht für den vorliegenden Fall nicht vor.

Der Kanton kann aus der Auslegung des kantonalen Rechts, die von seiner eigenen Auffassung abweicht, keine Beschwerdebefugnis ableiten.

E. 1.4.3

Der Kanton Zürich macht weiter geltend, der Entscheid habe erhebliche finanzielle Auswirkungen auf das Härtefallprogramm des Kantons Zürich und entfalte präjudizielle Wirkung, die über den vorliegenden Einzelfall hinausgehe. Lege das Zürcher Verwaltungsgericht die Anspruchsvoraussetzungen des Bundesrechts abweichend von Bund und anderen Kantonen aus, bestehe die Gefahr, dass der Bund seine Beteiligung an Härtefallgeldern verweigere und die finanzielle Belastung allein beim Kanton Zürich verbleibe.

E. 1.4.3.1

Zwar beträgt der Streitwert vorliegend rund Fr. 217'000.-- und sind ähnliche vom Kanton geführte Verfahren beim Bundesgericht hängig. Allerdings ist damit nicht ersichtlich, inwiefern es hier um über das rein Finanzielle hinausgehende Interessen an der öffentlichen Aufgabenerfüllung gehen könnte. Dass das angefochtene Urteil einen zentralen Aspekt des Härtefallprogramms betreffe und dessen System als Ganzes selbst in Frage stellen würde (vgl. BGE 140 I 90 E. 1.2.2 betreffend den Finanzausgleich, mit Hinweisen), ist mit dieser Argumentation jedenfalls nicht dargetan. Sowohl im konkreten Fall als auch in Bezug auf die Präcedenzwirkung des angefochtenen Urteils geht es vorliegend vielmehr

einzig um die Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen. Der Kanton legt folglich nicht dar, inwiefern er dadurch in qualifizierter Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen sein soll (vorstehend E. 1.3.3.1) Allein das finanzielle Interesse des Gemeinwesens genügt wie dargelegt (vorstehend E.1.3.3.2) jedoch nicht, um die Legitimation des Kantons zu begründen.

E. 1.4.4

Angesichts dessen, dass es sich vorliegend um eine intraorganische Streitigkeit zwischen dem Kanton Zürich und seinem Verwaltungsgericht handelt, in der es um die Auslegung kantonalen Rechts geht, ist die ohnehin restriktive Zulassung zur Beschwerdeerhebung nur in ganz ausserordentlichen Fällen zuzulassen (vorstehend E. 1.3, E. 1.3.2). Nachdem der Kanton Zürich aber abgesehen von fiskalischen Interessen keine Auswirkungen auf seine öffentliche Aufgabenerfüllung geltend machen kann - erst recht nicht in qualifizierter Weise - und eine solche auch nicht ersichtlich ist, ist die Legitimation des Kantons Zürich in der vorliegenden Angelegenheit zu verneinen.

E. 2

Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Kanton Zürich, um dessen Vermögensinteressen es geht, die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der Kanton Zürich hat der Beschwerdegegerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Entschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 BGG).

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