

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00099 vom 7. August 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-08-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00099

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00099 du 7 août 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00099 del 7 agosto 2015

Regeste

Covid-19-Härtefallprogramm: 1. Zuteilungsrunde | [Der Beschwerdegegner gewährte der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 16. Februar 2021 im Rahmen der 1. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms einen nicht rückzahlbaren Beitrag sowie ein Darlehen. Mit Verfügung vom 28. Juli 2021 widerrief der Beschwerdegegner die Verfügung vom 16. Februar 2021 und verpflichtete die Beschwerdeführerin, die gewährten Beiträge zurückzuerstatten.] Die im Rahmen der Covid-Härtefallhilfe ausbezahlten Beträge sind als Subventionen im Sinn von § 3 Abs. 1 StaatsbeitragsG zu qualifizieren; eine Rückforderung derselben gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz kommt grundsätzlich in Betracht (E. 4.1). Die Anwendung von § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG setzt voraus, dass Beiträge "zu Unrecht" zugesichert oder ausbezahlt wurden. Diese Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit § 12 StaatsbeitragsG, wonach Staatsbeiträge ihrem (im öffentlichen Interesse liegenden) Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden müssen (E. 4.2). Hier kommt ein Widerruf gestützt auf § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG nicht in Betracht, da diese nicht "zu Unrecht" ausbezahlt worden waren. Selbst wenn § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG anwendbar wäre, wäre gemäss § 14 Abs. 3 StaatsbeitragsG auf eine Rückforderung zu verzichten (E. 4.3 f.). Ob neben dem Widerruf nach § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG noch Raum bleibt für einen Widerruf gestützt auf die allgemeinen Grundsätze, kann offenbleiben. Die Interessenabwägung würde ohnehin zugunsten der Beschwerdeführerin ausfallen (E. 5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00099 Urteil der 4. Kammer vom 10. November 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen A AG, vertreten durch RA B und/oder RA C, Beschwerdeführerin, gegen Kanton Zürich, vertreten durch die Finanzdirektion Beschwerdegegner, betreffend Covid-19-Härtefallprogramm: 1. Zuteilungsrunde / Widerruf, hat sich ergeben: I. Die A AG mit Sitz in Zürich erbringt Beratungsdienstleistungen, vorwiegend im finanziellen Bereich wie zum Beispiel Beratung bei Investitionen, Finanzierungen und Asset Management. Mit Verfügung vom 16. Februar 2021 hiess die Finanzdirektion des Kantons Zürich ein Gesuch der A AG im Rahmen der 1. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms vollumfänglich gut und gewährte ihr einen nicht rückzahlbaren Beitrag von Fr. 122'305.- sowie ein Darlehen mit zehnjähriger Laufzeit über Fr. 183'458.-. Mit Verfügung vom 28. Juli 2021 widerrief die Finanzdirektion ihre Verfügung vom 16. Februar 2021 und verpflichtete die A AG, die gewährten Beiträge zurückzuerstatten. II. Dagegen liess die A AG am 18. August 2021 beim Regierungsrat des

Kantons Zürich rekurren und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und diejenige vom 16. Februar 2021 zu bestätigen. Mit Beschluss vom 12. Januar 2022 wies der Regierungsrat den Rekurs ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte die Kosten des Rekursverfahrens in Höhe von Fr. 1'664.- der A AG (Dispositiv-Ziff. II) und sprach dieser in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigung zu. Am 18. Februar 2022 liess die A AG Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Verfügung der Finanzdirektion vom 28. Juli 2021 aufzuheben und diejenige vom 16. Februar 2021 zu bestätigen; eventualiter sei die Verfügung der Finanzdirektion vom 28. Juli 2021 aufzuheben und die Sache zur erneuten Beurteilung an den Regierungsrat bzw. die Finanzdirektion zurückzuweisen. Der Regierungsrat schloss mit Vernehmlassung vom 4. März 2022 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Ebensolches beantragte die Finanzdirektion mit Beschwerdeantwort vom 22. März 2022. Mit Replik vom 27. April 2022 hielt die A AG an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Rekursentscheide des Regierungsrats über Anordnungen der Finanzdirektion betreffend Beiträge im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Nach Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 (SR 818.102) 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. Dabei liegt ein Härtefall vor, wenn der Jahresumsatz des betroffenen Unternehmens unter 60 % des mehrjährigen Durchschnitts liegt (Art. 12 Abs. 1 bis Covid-19-Gesetz). Gemäss Art. 12 Abs. 4 Covid-19-Gesetz regelt der Bundesrat die Einzelheiten in einer Verordnung. Am 1. Dezember 2020 trat vor diesem Hintergrund die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 25. November 2020 (Covid-19-Härtefallverordnung 2020 [HFMV 20], SR 951.262) in Kraft (AS 2020 4919). Diese regelte im zweiten Abschnitt, der bis zum 31. Dezember 2021 Geltung hatte, welche Anforderungen die Unternehmen erfüllen müssen, damit sich der Bund an den Kosten und den Verlusten, die einem Kanton aus seinen Härtefallmassnahmen für Unternehmen entstehen, beteiligt (Art. 2–6 HFMV 20). Vorausgesetzt wurde unter anderem, dass der Umsatz eines unterstützten Unternehmens im Jahr 2020 im Zusammenhang mit den behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie unter 60 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt (Art. 5 Abs. 1 HFMV 20). 2.2 Nachdem der Bund allein die Voraussetzungen für seine Beteiligung an kantonalen Härtefallmassnahmen regelte, waren die Kantone grundsätzlich frei in der Entscheidung, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten wollten; namentlich konnten die Kantone die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen auch enger als der Bund formulieren (EFV, Erläuterungen zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, Bern, 31. März 2021 [Erläuterungen HFMV 20], S. 2; Bundesrat, Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020, BBl 2020 8819 ff., 8822 und 8824). Der Kantonsrat Zürich beschloss am

14. Dezember 2020 einen Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich und legte gegenüber der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 leicht angepasste Anforderungen für die Unterstützung von Unternehmen fest (ABI 2020-12-16, Meldungsnummer RS-ZH08-0000000086) . So wurde namentlich in Abweichung von den bundesrechtlichen Vorgaben auf eine "Einschränkung der Anspruchsberechtigung auf einzelne Branchen" verzichtet und stattdessen verlangt, dass die gesuchstellende Person in Selbstdeklaration nachvollziehbar darzulegen habe, dass der Umsatzrückgang vollumfänglich direkt auf Massnahmen der Schweizer Behörden in Zusammenhang mit Covid-19 zurückzuführen ist, wobei der Umsatzrückgang mindestens 50 % statt 40 % betragen musste (zum Ganzen VGr, 14. Juli 2022, VB.2022.00068, E. 2). 3. 3.1 Mit Verfügung vom 16. Februar 2021 gewährte der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin im Rahmen der 1. Zuteilungsrunde der Covid-Härtefallhilfen einen nicht rückzahlbaren Beitrag von Fr. 122'305.- sowie ein Darlehen mit zehnjähriger Laufzeit über Fr. 183'458.-. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist wurde diese Verfügung formell rechtskräftig und damit grundsätzlich unabänderlich (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d N. 6). 3.2 In seiner Verfügung vom 28. Juli 2022 stützte der Beschwerdegegner den Widerruf der gewährten Beiträge auf § 14 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2) ab. Gemäss dieser Bestimmung werden Staatsbeiträge, welche zu Unrecht zugesichert oder ausbezahlt worden sind, widerrufen oder zurückgefordert. In der Beschwerdeantwort führt der Beschwerdegegner diesbezüglich aus, dass in der 1. Zuteilungsrunde eingereichte Härtefall-Gesuche "aufgrund der administrativen und organisationalen Überlastung des Beschwerdegegners aufgrund des unerwarteten dringlichen Massengeschäfts nur stichprobenweise" hätten überprüft werden können. Bei einer "Abwägung zwischen Geschwindigkeit und Genauigkeit" sei auf das "Prinzip der Selbstdeklaration" abgestellt worden. Im Rahmen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Missbrauchsbekämpfung (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. c HFMV 20) sei erkannt worden, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Härtefallhilfen nicht erfüllt habe. Somit überwiege, "auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots", das Interesse an einer richtigen Rechtsanwendung. Der Widerruf der Verfügung sei folglich zulässig.

E. 4.1

Vorab ist anzumerken, dass die im Rahmen der Covid-Härtefallhilfe ausbezahlten Beträge als Subventionen im Sinn von § 3 Abs. 1 StaatsbeitragsG zu qualifizieren sind (VGr, 29. September 2022, VB.2022.00211, E. 3 – 14. Juli 2022, VB.2022.00095, E. 4). Somit kommt eine Rückforderung derselben gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz grundsätzlich in Betracht. In der Verfügung vom 16. Februar 2021 wurde denn auch ausdrücklich auf die Anwendbarkeit des Staatsbeitragsgesetzes hingewiesen.

E. 4.2

Die Anwendung von § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG setzt voraus, dass Beiträge "zu Unrecht" zugesichert oder ausbezahlt wurden. Diese Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit § 12 StaatsbeitragsG, wonach Staatsbeiträge ihrem – im öffentlichen Interesse liegenden (§ 1 Abs. 1 StaatsbeitragsG) – Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden müssen (VGr, 12. September 2019, VB.2018.00586, E. 3.3.1 – 24. Oktober 2001, VB.2001.00036, E. 2a/bb; vgl. auch VGr, 17. April 2019, VB.2018.00743, E. 6.2 – 28. März 2018, VB.2017.00757, E. 3.5). Diese Bestimmungen

dienen somit der "Sicherung des Beitragszwecks" (so der vierte Titel des Staatsbeitragsgesetzes; vgl. auch § 12 Abs. 1 und 2 der Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 [LS 132.21], wo von der "Dauer der Zweckerfüllung" und der "Zweckbindung" die Rede ist).

E. 4.3

Die hier interessierenden Härtefallbeiträge unterscheiden sich insofern von den Beiträgen, welche von §§ 12 ff. StaatsbeitragsG gemeinhin erfasst werden, als dafür keine Zweckbindung angeordnet wurde. Sodann wurden die Beiträge zwar mit Bedingungen verknüpft; diese beschlagnahmten jedoch einzig die "Einschränkung der Verwendung" gemäss Art. 6 HFMV 2020. Dass die Beschwerdeführerin gegen diese Vorgaben verstossen hätte, macht der Beschwerdegegner nicht geltend. Es trifft zwar zu, dass auch die Härtefallhilfen einem bestimmten Zweck dienen: Namentlich verfolgt die Härtefallregelung gemäss dem Bundesrat sowohl konjunkturpolitische wie auch strukturpolitische Zwecke (BBl 2020 8819 ff., 8838 mit Hinweis auf Art. 100 Abs. 1 und Art. 103 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Härtefallmassnahmen sollen "die Existenz von Schweizer Unternehmen und den Erhalt von Arbeitsplätzen sichern" (EFV, Erläuterungen HFMV 20, S. 9). Diese, dem Erlass der Härtefallhilfen zugrundeliegenden Zwecke sind jedoch vom (im öffentlichen Interesse liegenden) Zweck im Sinn von § 12 StaatsbeitragsG abzugrenzen. Denn die Unternehmen, welche Härtefallbeiträge zugesprochen erhielten, waren bei deren Verwendung grundsätzlich frei (vgl. aber den bereits erwähnten Art. 6 HFMV 20). Aus diesem Grund wurden unter anderem auch "nicht rückzahlbare Beiträge" bzw. "A-Fonds-perdu-Beiträge" ausgeschüttet (Art. 7 Abs. 1 lit. c HFMV 20 bzw. EFV, Erläuterungen HFMV 20, S. 10). Die Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger waren demnach gerade nicht gehalten, diese "für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse" (§ 1 Abs. 1 StaatsbeitragsG) zu verwenden. Es kommt hinzu, dass der Beschwerdegegner den Widerruf letztlich nicht mit einer rechtswidrigen Verwendung, sondern mit einer angepassten Praxis im Rahmen seines Ermessensspielraums begründet. Vor diesem Hintergrund ist nicht von Bedeutung, dass der Beschwerdegegner aufgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. c HFMV 20 die Missbrauchsbekämpfung mit geeigneten Mitteln sicherzustellen hat bzw. hatte. Ohnehin bringt er nicht vor, die Beschwerdeführerin habe sich missbräuchlich verhalten, indem sie etwa unzutreffende Angaben zu ihrem Umsatzrückgang gemacht hätte. Vielmehr prüfte er rund fünf Monate nach seiner ersten Verfügung die Gesuchsunterlagen (erneut) und kam nunmehr zum Schluss, der Beschwerdeführerin hätten nach neuer Praxis keine Härtefallbeiträge zugestanden. Ein missbräuchliches Verhalten der Beschwerdeführerin ist nicht ersichtlich.

E. 4.4

Nach dem Gesagten kommt ein Widerruf der bezahlten Beiträge gestützt auf § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG nicht in Betracht, da diese nicht "zu Unrecht" im Sinn dieser Bestimmung ausbezahlt worden waren. Folglich bräuchte nicht beurteilt zu werden, ob hier die Kriterien gemäss § 14 Abs. 3 StaatsbeitragsG erfüllt wären. Gemäss dieser Bestimmung wird auf die Rückforderung verzichtet, soweit die empfangende Person infolge des Beitragsentscheids Massnahmen getroffen hat, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können (lit. a) und wenn die Rechtsverletzung oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts für sie nicht leicht erkennbar gewesen ist (lit. b). Diese Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein und entsprechen inhaltlich im Wesentlichen dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. zum

Ganzen VGr, 28. März 2018, VB.2017.00757, E. 4) . Hier ist der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass – wäre § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG anwendbar – auf eine Rückforderung ohnehin zu verzichten wäre. Insbesondere könnte vorliegend aus der Dringlichkeit der Beitragsgewährung nicht abgeleitet werden, dass die Beschwerdeführerin die "unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts" bzw. die "Rechtsverletzung" leicht hätte erkennen können. Vielmehr können die Voraussetzungen für die Beitragsgewährung gemäss dem erwähnten Kreditbeschluss des Kantonsrats (vorn, E. 2.2 Abs. 2) sehr unterschiedlich ausgelegt werden, was sich nicht zu Ungunsten der Beschwerdeführerin auswirken darf (vgl. VGr, 16. November 2006, VB.2006.00230, E. 4.3).

E. 5

Ob neben dem Widerruf nach § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG überhaupt noch Raum bleibt für einen Widerruf gestützt auf die allgemeinen Grundsätze bzw. Kriterien, erscheint fraglich, braucht hier jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden (vgl. dazu BGE 143 II 1 [Pra. 107/2018 Nr. 41] E. 4.1 und 5.1, 137 I 69 E. 2.3, 135 V 201 E. 6.2, 127 II 306 E. 7a; BGr, 8. Dezember 2016, 1C_111/2016, E. 6.1; ferner Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1226 f.). Denn sofern diese Frage bejaht würde, wäre dazu eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem privaten Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz andererseits vorzunehmen (statt vieler BGE 144 III 285 E. 3.5). Diese Abwägung würde vorliegend zugunsten der privaten Interessen der Beschwerdeführerin ausfallen, zumal sie ansonsten die Folgen der "administrativen und organisationalen Überlastung" des Beschwerdegegners tragen müsste. Dieser Umstand erschiene hier stossend, da der Verfügung vom 16. Februar 2021 kein Vorbehalt (etwa betreffend [erneuter] Überprüfung der Beitragsvoraussetzungen) zu entnehmen ist (vgl. dazu etwa BGr, 2. Juni 2006, 2P.291/2005, E. 4.1). Ein entsprechender Hinweis wäre jedoch – hätte sich der Beschwerdegegner ein solches Vorgehen vorbehalten wollen – angezeigt gewesen, zumal er sich beim Erlass der Härtefallverfügungen im Februar 2021 seiner eigenen Überlastung und den damit zusammenhängenden Konsequenzen für das Gesuchsverfahren bewusst war bzw. zumindest bewusst sein musste. Überdies wäre bei der Güterabwägung auf Seiten des öffentlichen Interesses zu berücksichtigen, dass die hier (ursprünglich) vorgenommene Beurteilung der Anspruchsvoraussetzungen – wenn überhaupt – nicht derart von den anwendbaren Vorschriften abweicht, dass sich ein Widerruf der Verfügung aufdrängt (vgl. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2722 mit Hinweis). Schliesslich kommen den (rein) finanziellen Interessen eines Gemeinwesens bei der Interessenabwägung in der Regel kein allzu grosses Gewicht zu (vgl. BGE 107 Ia 240 E. 4, 103 Ib 241 E. 3b).

E. 6

Zusammenfassend erweist sich der Widerruf der Verfügung vom 16. Februar 2021 von vornherein als unzulässig. Es braucht demnach nicht auf die zwischen den Parteien umstrittene Auslegung von Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz in Verbindung mit dem kantonsrätlichen Verpflichtungskreditbeschluss eingegangen zu werden. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde.

E. 7

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Desgleichen hat dieser der Beschwerdeführerin antragsgemäss eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 17 VRG).

E. 8

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Gegen Entscheide betreffend Subventionen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur offen, wenn ein Anspruch auf die Subvention besteht (Art. 83 lit. k BGG). Ansonsten kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG erhoben werden. Auch wenn kein Anspruch auf die Erteilung der Subvention besteht, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig gegen Entscheide über die Rückforderung oder den Widerruf zugesprochener Subventionen, da in diesem Fall in die Rechtsstellung des Empfängers bzw. der Empfängerin eingegriffen wird (BGr, 7. August 2015, 2C_735/2014, E. 1.2.2 Abs. 2 mit Hinweisen).

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