

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00211 vom 29. September 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-09-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00211

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00211 du 29 septembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00211 del 29 settembre 2022

Regeste

Covid-19-Härtefallprogramm: 3. Zuteilungsrunde | Sowohl für die Beurteilung, ob ein Unternehmen im Zusammenhang mit behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie einen massgeblichen Umsatzrückgang erlitten hat, als auch für die Bemessung der (maximal) auszurichtenden nicht rückzahlbaren Beiträge ist grundsätzlich der Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 als Referenzgrösse bzw. Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Allein der Umstand, dass die Beschwerdeführerin ihren Umsatz infolge der Anmietung neuer Räumlichkeiten und deren Umbau im Sommer/Herbst 2019 ab Oktober 2019 merklich zu steigern vermochte, rechtfertigt es nicht, bei der Umsatzberechnung auf die Inbetriebnahme der neuen bzw. umgebauten Räumlichkeiten als (abweichenden) Stichtag abzustellen. Namentlich liegt keine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Unternehmen wie der Beschwerdeführerin im Vergleich mit Unternehmen vor, welche erst nach dem 31. Dezember 2017 gegründet wurden bzw. ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben (zum Ganzen E. 4). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00211 Urteil der 4. Kammer vom 29. September 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A GmbH, Beschwerdeführerin, gegen Kanton Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Covid-19-Härtefallprogramm: 3. Zuteilungsrunde, hat sich ergeben: I. Die im Oktober 2016 ins Handelsregister eingetragene A GmbH betreibt in der Stadt Zürich ein Fitnesscenter. Am 28. April 2021 ersuchte sie die Finanzdirektion des Kantons Zürich im Rahmen der 3. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms um einen nicht rückzahlbaren Beitrag von Fr. 99'521.45. Mit Verfügung vom 20. Mai 2021 wies die Finanzdirektion dieses Gesuch ab, weil "sich der nicht rückzahlbare Beitrag auf höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 belaufen" dürfe und der A GmbH bereits in den vorangegangenen Zuteilungsrunden Beiträge in diesem Umfang zugesprochen worden seien. II. Dagegen rekurrierte die A GmbH am 27. Mai 2021 beim Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher den Rekurs mit Beschluss vom 16. März 2022 abwies und die Kosten des Rekursverfahrens in Höhe von Fr. 1'645.- der A GmbH auferlegte. III. Am 8. April 2022 erhob die A GmbH Beschwerde beim Verwaltungsgericht, wobei die betreffende Eingabe keinen (bezahlten) Antrag enthielt. Mit Präsidialverfügung vom 11. April 2022 wurde der A GmbH deshalb Frist bis am 20. Mai 2022 gesetzt zur Einreichung einer um einen ziffernmässig bestimmten oder bestimmbaren Antrag ergänzten Beschwerdeschrift. Am 18. Mai 2022 teilte die A GmbH dem Verwaltungsgericht hierauf

mit, ihr sei im Rahmen der 3. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms ein nicht rückzahlbarer Beitrag von (zusätzlich) Fr. 84'431.63 auszurichten. Die Finanzdirektion erklärte am 30. Mai 2022, auf Beschwerdebeantwortung zu verzichten. Der Regierungsrat, vertreten durch die Staatskanzlei, schloss mit Vernehmlassung vom 8. Juni 2022 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. 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) in der ab dem 20. März 2021 geltenden Fassung (AS 2021 153) kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Härtefallmassnahmen dieser Kantone unterstützen für Unternehmen, 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 nach dem Bundesgesetzgeber ein Härtefall vor, wenn der Jahresumsatz des betroffenen Unternehmens unter 60 % des mehrjährigen Durchschnitts liegt (Art. 12 Abs. 1 bis Covid-19-Gesetz). In Konkretisierung dieser gesetzlichen Bestimmungen (vgl. Art. 12 Abs. 4 Covid-19-Gesetz) erliess der Bundesrat am 25. November 2020 die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung 2020 [HF MV 20], SR 951.262). Diese regelte im zweiten Abschnitt, der bis zum 31. Dezember 2021 Geltung hatte (vgl. Art. 23 Abs. 2 HF MV 20), welche Anforderungen die Unternehmen erfüllen müssen, damit sich der Bund an den Kosten und den Verlusten beteiligt, die einem Kanton aus seinen Härtefallmassnahmen für Unternehmen entstehen (Art. 2–6 HF MV 20). Vorausgesetzt wurde unter anderem, dass das unterstützte Unternehmen gegenüber dem Kanton belegt hatte, dass sein Umsatz 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 lag (Art. 5 Abs. 1 HF MV 20). Die Höhe der auszurichtenden Darlehen, Bürgschaften, Garantien oder Beiträge pro Unternehmen richtete sich ebenfalls nach dem Jahresumsatz. So beliefen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge an Unternehmen gemäss – dem ebenfalls per 1. Januar 2022 aufgehobenen (Art. 23 Abs. 2 HF MV 20) – Art. 8a HF MV 20 im dritten Abschnitt der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (Art. 7–11 HF MV 20) auf höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf höchstens Fr. 1'000'000.- pro Unternehmen. 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 HF MV 20], S. 2; Bundesrat, Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020, BBI 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 (ABl 2020-12-16, Meldungsnummer RS-ZH08-000000086) . 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. Am 25. Januar 2021 beschloss der Kantonsrat einen Zusatzkredit und Nachtragskredite für eine 2. Zuteilungsrunde im Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich. Zudem ermächtigte er den Regierungsrat, die Kriterien und den Zuteilungsmechanismus des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich gemäss den Bundesvorgaben anzupassen (ABl 2020-01-29, Meldungsnummer RS-ZH02-0000000106) . Der Regierungsrat beschloss am 22. Januar 2021, dass in der 2. Zuteilungsrunde nunmehr ausschliesslich die Kriterien des Bundes angewendet würden (RRB 56/2021 S. 2). Am 15. März 2021 bewilligte der Kantonsrat einen zweiten Zusatzkredit und weitere Nachtragskredite für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich (ABl 2021-03-19, Meldungsnummer RS-ZH02-0000000108; zum Ganzen VGr, 28. Juli 2022, VB.2022.00135, E. 3.2, und 14. Juli 2022, VB.2022.00068, E. 2.2).

3. 3.1 Das Staatsbeitragsgesetz unterscheidet zwischen Kostenanteilen, Kostenbeiträgen und Subventionen. Subventionen sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt (§ 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 [LS 132.2]). Kostenbeiträge sind hingegen Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe in einem Globalbudget festgelegt wird (§ 2a Staatsbeitragsgesetz). Kostenanteile sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe sich aus der Gesetzgebung ergibt (§ 2 Staatsbeitragsgesetz).

3.2 Art. 12 des Covid-19-Gesetzes regelt lediglich, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an Härtefallmassnahmen der Kantone beteiligen kann. Das Covid-19-Gesetz räumt den betroffenen Unternehmen folglich keinen Anspruch auf Covid-19-Härtefallhilfe ein. Dasselbe gilt für die Covid-19-Härtefallverordnung 2020. Im Kanton Zürich existiert kein Gesetz, welches den Unternehmen einen Anspruch auf Covid-19-Härtefallhilfe einräumt. Auch in den Kreditbeschlüssen des Kantonsrats zum Covid-19-Härtefallprogramm ist nicht vorgesehen, dass auf die Covid-19-Härtefallbeiträge ein Anspruch bestehe. Bei den Covid-19-Härtefallbeiträgen, die im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich ausbezahlt werden, handelt es sich folglich um Subventionen im Sinn von § 3 Staatsbeitragsgesetz (vgl. auch den Antrag des Regierungsrats vom 11. November 2020 betreffend den Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm, ABl 2020-11-20, Meldungsnummer RS-ZH01-0000000363, S. 6). Die Gewährung von Covid-19-Härtefallhilfen an Unternehmen liegt damit im Ermessen der Finanzdirektion bzw. des Regierungsrats. Das Verwaltungsgericht kann die Ermessensausübung durch die Vorinstanzen nur auf das Überschreiten, Unterschreiten oder den Missbrauch des Ermessens überprüfen, hingegen nicht auf die Angemessenheit des Entscheids (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG; Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 50 N. 25 ff. und N. 66 ff.; zum Ganzen VGr, 1. September 2022, VB.2022.00134, E. 4).

E. 4.1

Als Grund für die Ablehnung des Gesuchs der Beschwerdeführerin gibt der Beschwerdegegner in der Ausgangsverfügung vom 20. Mai 2021 an, der Beschwerdeführerin seien bereits in den vorherigen Zuteilungsrunden Beiträge zugesprochen worden. Gemäss den detaillierteren Ausführungen der Vorinstanz hierzu erzielte die Beschwerdeführerin ihren Jahresrechnungen zufolge im Jahr 2018 einen Umsatz von Fr. 434'660.25 und im Jahr 2019 einen Umsatz von Fr. 565'029.61. Daraus folge ein durchschnittlicher Umsatz für die genannten Jahre von Fr. 499'844.92. Von diesem massgeblichen Umsatz sei auch der Beschwerdegegner ausgegangen, was sich daran zeige, dass er der Beschwerdeführerin im Rahmen der 2. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms einen nicht rückzahlbaren Beitrag im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c HFMV 20 in Höhe von Fr. 99'968.- ausgerichtet habe, was mit einer Abweichung von wenigen Rappen 20 % von Fr. 499'844.92 und damit dem Höchstbetrag nach Art. 8a HFMV 20 entspreche. Somit habe die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf einen zusätzlichen nicht rückzahlbaren Beitrag, weshalb der Rekurs abzuweisen sei. Dem hält die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht sinngemäss entgegen, dass im Januar 2018 ein Mitglied der Geschäftsführung ausgeschieden und das von ihr betriebene Fitnesscenter im September 2019 massgeblich vergrössert worden sei, sodass der in den Geschäftsjahren 2018 und 2019 effektiv erzielte Umsatz nicht repräsentativ für ihren (hypothetischen) Umsatz in den Folgejahren sei. Statt auf den durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 sei bei der Berechnung des ihr auszurichtenden nicht rückzahlbaren Beitrags vielmehr auf den zwischen Oktober 2019 bis und mit Februar 2020 erzielten Umsatz abzustellen.

E. 4.2

Streitig und zu prüfen ist demnach, ob der der Beschwerdeführerin auszurichtende Beitrag im Sinn von Art. 7 Abs. 1 lit. c HFMV 20 auf Grundlage ihres durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 zu bemessen ist oder (alternativ) auf den Umsatz während einer anderen bzw. späteren Periode abgestellt werden kann. In Ermangelung einer abweichenden kantonalen Regelung beurteilt sich die Frage nach den bundesrechtlichen Vorgaben, wobei das Covid-19-Gesetz und die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 je in der am 20. Mai 2021 geltenden Fassung zur Anwendung gelangen (VGr, 28. Juli 2022, VB.2022.00135, E. 3.3 mit Hinweisen).

E. 4.3

Wie aufgezeigt, ist dem – insofern klaren – Wortlaut von Art. 5a Abs. 1 und Art. 8a HFMV 20 nach sowohl für die Beurteilung, ob ein Unternehmen im Zusammenhang mit behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie einen massgeblichen Umsatzrückgang im Sinn von Art. 12 Abs. 1 bis Covid-19-Gesetz erlitten hat, als auch für die Bemessung der (maximal) auszurichtenden nicht rückzahlbaren Beiträge an dieses grundsätzlich der Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 als Referenzgrösse bzw. Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Zwar sieht der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber Ausnahmen von diesem Grundsatz vor für Unternehmen, die erst nach dem 31. Dezember 2017 bzw. nach dem 1. März 2020 gegründet wurden und damit noch "keine zwei vollen Umsatzjahre vor Covid-19 aufweisen" bzw. erst ab 2020 einen repräsentativen Umsatz erwirtschaftet haben (vgl. Art. 5 Abs. 2 HFMV 20 in der bis am 31. März 2021 massgeblichen Fassung bzw. Art. 3 Abs. 2 HFMV 20 in der ab 1. April 2021 geltenden Fassung [AS 2021 184]; siehe dazu auch Erläuterungen HFMV 20, S. 6; ferner Voten Weichelt-Picard und Thurnherr, AB 2020 N 1637 ff.); die Beschwerdeführerin

wurde jedoch bereits im Jahr 2016 gegründet. Sie fällt daher unter keine der genannten Kategorien, woran das Ausscheiden eines Mitglieds der Geschäftsführung aus dem Amt im Jahr 2018 nichts ändert. Entgegen der Beschwerde kann der betreffende Vorgang nicht mit einer Neugründung gleichgesetzt werden. Die tatsächlichen Verhältnisse im vorliegenden Fall lassen sich sodann auch nicht mit denjenigen vergleichen, die den Urteilen des Verwaltungsgerichts vom 14. Juli bzw. 1. September 2022 in den Verfahren VB.2022.00068 und VB.2022.00134 zugrunde lagen. In den genannten, ebenfalls Gesuche um Beiträge im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms betreffenden Entscheiden erkannte das Verwaltungsgericht, dass bei Unternehmen, die vor dem 31. Dezember 2017 gegründet wurden, die ihre Geschäftstätigkeit aber erst an einem bestimmten (bzw. genau bestimmbar) Datum innerhalb der Jahre 2018 und 2019 (wieder-)aufgenommen haben, für die Berechnung des Umsatzrückgangs auf den ab Aufnahme der Geschäftstätigkeit generierten Umsatz, hochgerechnet auf zwölf Monate, abgestellt werden kann (vgl. auch VGr, 1. September 2022, VB.2022.00134, E. 6.3, und 14. Juli 2022, VB.2022.00068, E. 4.4). Im Gegensatz zu den Beschwerdeführerinnen in den beiden vorerwähnten Verfahren, welche während der Jahre 2018 und 2019 aus objektiven Gründen zeitweise gar keinen Umsatz erzielen konnten, erwirtschaftete die Beschwerdeführerin in den Jahren 2018 und 2019 während der gesamten Betrachtungsdauer einen Umsatz. Wohl vermochte die Beschwerdeführerin ihren Umsatz infolge der Anmietung neuer Räumlichkeiten und deren Umbau im Sommer/Herbst 2019 ab Oktober 2019 merklich zu steigern (bei höheren Fixkosten); dies allein rechtfertigt es jedoch nicht, bei der Umsatzberechnung auf die Inbetriebnahme der neuen bzw. umgebauten Räumlichkeiten des von der Beschwerdeführerin betriebenen Fitnesscenters als Stichtag abzustellen. Blosser Umsatzrückgänge bzw. -steigerungen während der ordentlichen Referenzperiode von Januar 2018 bis Dezember 2019, wie sie sich etwa bei saisonalen Nachfrageschwankungen, Aufstockungen bzw. Einsparungen beim Personal, Preiserhöhungen, Angebotserweiterungen, verstärkten Marketingmassnahmen oder dergleichen ergeben können, wollte der Gesetzgeber (einzig) mit der Wahl dieser zweijährigen Betrachtungsperiode ausgeglichen wissen (vgl. AB 2020 S 879 f. und 952 f., wonach der "Mehrjahresvergleich" eine objektive bzw. messbare Grösse darstelle und Schwankungen auffange, die "in einem Jahr passiert sein könnten"). Die Festlegung des durchschnittlichen Umsatzes der Jahre 2018 und 2019 als Referenzgrösse für den zur Bejahung eines Härtefalls massgeblichen Umsatzrückgang und die Bemessung der Höchstgrenzen für die staatlichen Leistungen stellt dabei eine zulässige Schematisierung dar und ist mit dem Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) vereinbar (VGr, 25. August 2022, VB.2022.00216, E. 5.1 mit Hinweis). Namentlich liegt keine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Unternehmen wie der Beschwerdeführerin im Vergleich mit Unternehmen vor, welche erst nach dem 31. Dezember 2017 gegründet wurden bzw. ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben. Die abweichende Berechnungsmethode für Letztere ist deshalb gerechtfertigt, weil andernfalls Zeiträume in die durchschnittliche Umsatzberechnung einbezogen würden, in welchen diese Unternehmen gar keinen Umsatz erzielen konnten, da sie noch nicht existierten. Dagegen würde die Beschwerdeführerin hier unzulässig bevorzugt, wenn – wie von ihr verlangt – für die Berechnung der Höchstgrenze des ihr auszurichtenden nicht rückzahlbaren Beitrags nach Art. 8a HFMV 20 nur der Umsatz während fünf der nach ihren Angaben umsatzstärksten Monate des Jahres berücksichtigt würde.

E. 4.4

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdegegner und die Vorinstanz bei der Bemessung der Höchstgrenze des der Beschwerdeführerin (maximal) auszurichtenden nicht rückzahlbaren Beitrags nach Art. 8a HFMV 20 auf den von ihr in den Jahren 2018 und 2019 erzielten Umsatz abstellten und zum Schluss gelangten, die Höchstgrenze sei bereits mit dem ihr im Rahmen der 2. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms ausgerichteten nicht rückzahlbaren Beitrags von Fr. 99'968.- erreicht.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 7

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.

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