

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00719 vom 21. Juni 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-06-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00719

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00719 du 21 juin 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00719 del 21 giugno 2022

Regeste

Konzeptförderungsbeitrag | [Der Beschwerdeführer betreibt ein Theater in der Stadt Zürich. Er ersuchte bei der Stadt Zürich um einen Konzeptförderbeitrag für die Jahre 2024 bis 2029 in Höhe von Fr. 65'000.- pro Jahr. Die Stadt Zürich lehnte das Gesuch ab, sprach dem Beschwerdeführer aber einen "Abfederungsbeitrag" von insgesamt Fr. 208'500.- zu.] Die Rügen des Beschwerdeführers, die Mitglieder der Jury Konzeptförderung Tanz und Theater seien befangen und die Jury sei nicht vorgabegemäss zusammengesetzt, erweisen sich als verspätet (E. 5). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern das vom Beschwerdeführer eingereichte Konzept konkret eine Vernetzung mit anderen Institutionen aufzeigt. Dabei handelt es sich um einen der Kritikpunkte, die in ihrer Gesamtheit zur Ablehnung des Gesuchs geführt haben. Es bestehen keine hinreichenden Hinweise, dass die Beschwerdegegnerin bereits vor dem Verfahren beschlossen hatte, dem Beschwerdeführer keinen Beitrag mehr zuzusprechen (E. 7). Die Kunstfreiheit vermittelt als Abwehrrecht keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung (E. 8). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz sinngemäss eine Verletzung der Begründungspflicht vor. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fliesst das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1). Diesen Anforderungen genügt der vorinstanzliche Entscheid, auch wenn er sich nicht mit allen Vorbringen des Beschwerdeführers detailliert auseinandersetzt. Entgegen dem Beschwerdeführer ist auch nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz sich parteilich verhalten hätte. Die Wendung "was bestritten wird" in Erwägung 2.8 bezieht sich erkennbar auf die Haltung der Beschwerdegegnerin und nicht diejenige der Vorinstanz und der Umstand, dass die Vorinstanz die Rügen betreffend Verletzung der Eigentumsgarantie und des Urheberrechtsgesetzes nur mit knapper Begründung verwarf, lässt nicht auf Parteilichkeit

schliessen, sondern darauf, dass die Vorinstanz diese Rügen für offenkundig unbegründet hielt.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Bestimmungen zum Ausstand, weil die Jury Tanz und Theater "aus lauter Angehörigen der von den Entscheidungen betroffenen Tanz- und Theaterszene besteht". Zudem widerspreche die Zusammensetzung der Jury den Vorgaben der Verordnung Konzeptförderung.

E. 5.2

Nach § 5a Abs. 1 VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Die gleiche Pflicht ergibt sich aus dem Anspruch auf gerechte Behandlung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV, welcher auch den Anspruch auf Behandlung durch eine unparteiische Behörde umfasst (vgl. hierzu und zum Folgenden Bernhard Waldmann, Basler Kommentar, 2015, Art. 29 N. 35 f.; Martine Dang/Minh Son Nguyen, in: Vincent Martenet/Jacques Dubey [Hrsg.], Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 29 N. 63 ff.). Praxisgemäss hat eine Person dann in den Ausstand zu treten, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Zweifel an der Unparteilichkeit des jeweiligen Behördenmitglieds zu erwecken bzw. die Gefahr der Voreingenommenheit begründen können. Es braucht nicht nachgewiesen zu werden, dass die Behördenmitglieder tatsächlich befangen sind. Vielmehr genügt das Vorhandensein von Umständen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit objektiv zu begründen vermögen (statt vieler BGE 140 I 326 E. 5.1; Regina Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 15). Ausstandsgründe sind nach Treu und Glauben unverzüglich vorzubringen, das heisst, sobald bekannt oder absehbar ist, dass eine möglicherweise befangene Person an der Behandlung der Angelegenheit mitwirkt. Wer im Wissen um einen möglichen Ausstandsgrund untätig bleibt und sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, hat den Anspruch auf eine spätere Ausstandsrüge verwirkt (BGE 136 I 207 E. 3.4, 134 I 20 [= Pra. 97/2008 Nr. 73] E. 4.3.1; Kiener, § 5a N. 43 f.).

E. 5.3

Die Zusammensetzung der Jury war mit der Publikation des Stadtratsbeschlusses 1185/2021 am 1. Dezember 2021 bekannt; die behaupteten Ausstandsgründe lagen zu diesem Zeitpunkt bereits vor. Der Beschwerdeführer brachte erstmals im Rekurs vom 19. Mai 2023 konkrete Ausstandsgründe gegen einzelne Mitglieder der Jury vor. Entgegen dem Beschwerdeführer war eine E-Mail vom 26. Januar 2022 an den Leiter Theaterförderung der Beschwerdegegnerin ausserhalb des vorliegenden Verfahrens, in dem der Geschäftsführer des Beschwerdeführers neben anderem anführte, er sehe "in dieser Jury viele Abhängigkeiten", ohne dies näher zu begründen, nicht als Ausstandsgesuch aufzufassen. Die behaupteten Befangenheitsgründe sind sodann auch nicht derart klar, dass der Beschwerdeführer erwarten durfte, dass die fraglichen Personen von sich aus in den Ausstand treten. Es kann deshalb offenbleiben, ob einer Partei in solchen Fällen die Befangenheitsrüge auch noch im Rechtsmittelverfahren offensteht. Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, weshalb dem Beschwerdeführer nicht zumutbar gewesen sein sollte, die behaupteten Ausstandsgründe rechtzeitig geltend zu machen; die Situation des Beschwerdeführers ist nicht mit derjenigen von Kandidierenden an einer Prüfung vergleichbar, weshalb die diesbezüglichen Vorbringen keine Unzumutbarkeit begründen. Damit erweist sich die Befangenheitsrüge als verspätet. Dasselbe gilt für die Rüge, die Jury

sei nicht nach den Vorgaben der Verordnung Konzeptförderung zusammengesetzt.

E. 6.1

Gemäss Art. 2 Verordnung Konzeptförderung ist die Konzeptförderung für Tanz und Theater eine auf die gesamte professionelle Tanz- und Theaterlandschaft der Stadt ausgerichtete mehrjährige Förderung für Konzepte von Institutionen sowie Gruppen oder Einzelpersonen der freien Szene. Für die Konzeptförderung steht ein Rahmenkredit von Fr. 6,5 Millionen zur Verfügung, den der Gemeinderat jeweils für eine Konzeptförderperiode von sechs Jahren aufteilt in eine sechsjährige Konzeptförderung für Institutionen und eine zwei- bzw. vierjährige Förderung von Gruppen und Einzelpersonen (Art. 3 Verordnung Konzeptförderung). Aus dem Rahmenkredit werden befristete Konzeptförderbeiträge für Institutionen sowie Gruppen oder Einzelpersonen finanziert; ein Rechtsanspruch auf diese Beiträge besteht nicht (Art. 4 Verordnung Konzeptförderung). Für Institutionen führt die Stadt Zürich alle sechs Jahre eine Vergaberunde durch. Die Vergaberunde besteht aus einem mehrstufigen Verfahren: Zunächst wird geprüft, ob das Gesuch die Voraussetzungen für eine Teilnahme erfüllt, danach beurteilt eine beratende Kommission (Jury) die Gesuche inhaltlich und gibt im Rahmen eines Gutachtens eine Empfehlung an den Stadtrat ab; schliesslich entscheidet der Stadtrat und unterbreitet die sechsjährigen Konzeptförderbeiträge dem Gemeinderat zur Genehmigung (vgl. zum Ganzen Art. 9 bis 16 Verordnung Konzeptförderung). Nach Art. 15 Verordnung Konzeptförderung beurteilt die Jury die einzelnen Konzepte nach den Kriterien Qualität, Realisierbarkeit, Vernetzung und Ausstrahlung sowie Öffentlichkeitsrelevanz (Abs. 1). Zusätzlich nimmt sie eine Betrachtung der gesamten Tanz- und Theaterlandschaft der Stadt vor und beurteilt die Bedeutung des einzelnen Konzepts in diesem Gesamtkontext nach dem Zweck der Konzeptförderung (Abs. 2). Gestützt auf Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Konzeptförderung konkretisierte der Stadtrat die inhaltliche Prüfung im Konzeptförderungsreglement vom 21. April 2021 (AS 444.201). Gemäss Art. 17 Konzeptförderungsreglement ist die inhaltliche Beurteilung anhand der eingereichten Konzepte und einer mündlichen Präsentation der Gesuchstellenden vorzunehmen (Abs. 1). Unter dem Kriterium Qualität sind die inhaltliche und ästhetische Relevanz im zeitgenössischen Kontext, Eigenständigkeit, Innovation, Entwicklungspotenzial, Konsequenz, Reflexionsfähigkeit, ethisches Handeln sowie Nachhaltigkeit und Kontinuität zu beurteilen (Abs. 2 lit. a). Das Kriterium Realisierbarkeit meint die Umsetzungsfähigkeit in künstlerischer und produktionsspezifischer Hinsicht (Abs. 2 lit. b). Unter Vernetzung und Ausstrahlung sind die Sichtbarkeit, das Wirkungspotenzial, die Zusammenarbeit mit Partnerinnen und Partnern sowie die Teilhabe und Inklusion zu beurteilen (Abs. 2 lit. c). Schliesslich sind unter dem Kriterium Öffentlichkeitsrelevanz das Diskurs- und Verbreitungspotenzial beim Publikum, die gesellschaftliche Relevanz, die Zugänglichkeit sowie die Vermittlung und Partizipation zu berücksichtigen (Abs. 2 lit. d).

E. 6.2

Der Beschwerdeführer konnte sein Konzept am 15. September 2022 während 45 Minuten den Mitgliedern der Jury vorstellen und zu zahlreichen Fragen Stellung nehmen. Das Gutachten der Jury hebt als positive Aspekte des Konzepts hervor, dass die (Unter-)Kriterien der Nachhaltigkeit, Zugänglichkeit und Teilhabe ernst genommen würden. Gewürdigt wird zudem, dass die Stellung des Beschwerdeführers als "Nischen-Theater" innerhalb der Gesamtlandschaft bedeutend sei. Hingegen weise das Konzept in Bezug auf die vier Hauptkriterien wesentliche Leerstellen auf. Das

Entwicklungspotenzial der Institution werde nicht klar reflektiert und formuliert, was insbesondere in der fehlenden Strategie für die Programmgestaltung sichtbar werde. Massnahmen zur Förderung von Diversität, Nachhaltigkeit, Teilhabe und Zugänglichkeit würden zwar beschrieben, allerdings fehle eine Strategie für deren Umsetzung. Sodann würden die Sichtbarkeit und das Wirkungspotenzial sowie das Verbreitungspotenzial beim Publikum nicht reflektiert. Schliesslich falle die geringe Vernetzung mit anderen Stadtzürcher Institutionen aus dem Tanz- und Theaterbereich auf. Insgesamt entspreche das Konzept im Vergleich mit anderen Konzepten in der Gesamtbetrachtung den wesentlichen Förderkriterien zu wenig. Die Jury empfahl dem Stadtrat deshalb, das Gesuch des Beschwerdeführers abzulehnen, diesen jedoch in den Jahren 2024 und 2025 mit einem einmaligen Abfederungsbeitrag von Fr. 150'000.- zu unterstützen. Dieser Empfehlung folgte der Stadtrat.

E. 7.1

Der Beschwerdeführer rügt, der Vorwurf der fehlenden Vernetzung sei unzutreffend. Als Theater, welches schwergewichtig Koproduktionen und Gastspiele produziere, sei er "notgedrungen mit der Freien Theaterszene namentlich der Stadt Zürich intensiv vernetzt". Er legt indes nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern das eingereichte Konzept eine Vernetzung mit anderen Institutionen konkret aufzeigt. Auch im Rahmen der mündlichen Präsentation blieb die Antwort vage und verwies der Geschäftsleiter darauf, man sei mit einer Institution "im Gespräch" bzw. habe "Kontakte zu rätoromanischen Gymnasien". Entgegen dem Beschwerdeführer bemängelt das Gutachten nicht einzig eine fehlende Vernetzung mit städtischen Partnern, sondern kritisiert, dass auch Kooperationen mit ähnlichen Institutionen auf nationaler Ebene nicht konkretisiert würden. Die Rüge ist damit unbegründet. Im Übrigen übersieht der Beschwerdeführer, dass die ablehnende Empfehlung der Jury nicht allein auf dem Vorwurf der fehlenden Verknüpfung beruht, sondern es sich dabei nur um einen von verschiedenen Kritikpunkten am Konzept handelt, die in ihrer Gesamtheit zur Ablehnung geführt haben.

E. 7.2

Die Behauptung, es sei bereits vor dem Vergabeverfahren beschlossen worden, dass er künftig keinen Betriebsbeitrag mehr erhalten werde, stützt der Beschwerdeführer einzig darauf ab, dass im Vorfeld davon die Rede gewesen sei, zwei bisher unterstützte Institutionen könnten künftig keinen Betriebsbeitrag mehr erhalten, und angesichts des vorgesehenen Abfederungsbeitrags von Anfang an nur die zwei schliesslich tatsächlich betroffenen Institutionen in Frage gekommen seien. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, dass der zur Verfügung stehende Betrag ursprünglich gar nicht ausgeschöpft worden sei; erst mit Beschluss vom 20. Dezember 2023 habe der Stadtrat die Abfederungsbeiträge für beide betroffenen Institutionen derart erhöht, dass der Verpflichtungskredit vollständig ausgeschöpft worden sei. Tatsächlich wurde der Abfederungsbeitrag zunächst nur zu knapp zwei Dritteln ausgeschöpft und wurden die Anteile der betroffenen Institutionen erst später anteilmässig so erhöht, dass der gesamte Kredit in Anspruch genommen werden konnte. Schon dies spricht gegen die Darstellung des Beschwerdeführers. Auch sonst stützt der Beschwerdeführer seine Behauptung im Wesentlichen auf Vermutungen und bestehen keine hinreichenden Hinweise, dass von Anfang an geplant gewesen wäre, den Beschwerdeführer nicht mehr zu unterstützen, und die Jury dahingehend instruiert gewesen wäre.

E. 7.3

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin habe mit der Berücksichtigung von Verein C zu Unrecht auch zirkensische Künste berücksichtigt. Es liegt indes im Rahmen des dem Stadtrat zustehenden Ermessens, wenn dieser unter dem allgemeinen Begriff "Tanz und Theater" auch Institutionen aus dem Bereich der zirkensischen Künste berücksichtigt. Nach Angaben der Beschwerdegegnerin entspricht dies denn auch langjähriger Praxis.

E. 8

Wenn der Beschwerdeführer rügt, die Beschwerdegegnerin verletze die nach Art. 21 BV geschützte Kunstfreiheit, indem sie darüber entscheide, "welche Tanz- und Theaterlandschaft sie in der Stadt zulässt", geht dies an der Sache vorbei. Weder die Ausgangsverfügung noch die zugrunde liegenden Rechtserlasse schränken die Darbietung von Tanz und Theater ein. Die Kunstfreiheit vermittelt als Abwehrrecht keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung, sondern nur auf Förderkriterien, die sachlich begründet sind und nicht auf inhaltliche Beurteilung der Kunst an sich abzielen (Vanessa Rügger/Felix Hafner, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 21 BV N. 28; Judith Wyttenbach, Basler Kommentar, 2015, Art. 21 BV N. 12). Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang eine ungenügende Rechtsgrundlage rügt, übersieht er, dass die Verordnung Konzeptförderung vom Gemeindeparlament erlassen wurde und dem fakultativen Referendum unterstand; es handelt sich damit um ein Gesetz im formellen Sinn. Dass die darin enthaltenen Förderkriterien unsachlich wären, behauptet der Beschwerdeführer nicht. Dass er als Reaktion auf den Inhalt von Darbietungen im Sinn einer "Strafaktion" nicht mehr gefördert würde – was die Kunstfreiheit verletzen könnte (vgl. Rügger/Hafner, Art. 21 BV N. 29) –, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

E. 9

Inwiefern die Beschwerdegegnerin das Gebot von Treu und Glauben verletzt haben sollte – wie der Beschwerdeführer an verschiedenen Stellen rügt – ist schliesslich nicht ersichtlich. Diesbezüglich fehlt es angesichts des Vergabeverfahrens, dem sich alle Institutionen stellen mussten, die nicht im Sinn von Art. 6 Abs. 1 lit. a Verordnung Konzeptförderung unbefristet von der Stadt gefördert werden, und des Umstands, dass die Verordnung Konzeptförderung keinen Anspruch auf Subventionen vermittelt, schon an einer Vertrauensgrundlage. Daran vermöchten angebliche einzelne Äusserungen von Mitarbeitenden der Verwaltung im Vorfeld des Verfahrens nichts zu ändern.

E. 10

Auf das beantragte Gutachten zur "Förderwürdigkeit" ist schliesslich zu verzichten, denn es geht vorliegend einzig darum, ob die Beschwerdegegnerin ihre Förderkriterien rechtsverletzend angewandt hat, und nicht darum, ob die Tätigkeit des Beschwerdeführers an sich einer finanziellen Förderung würdig wäre.

E. 11

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang besteht entgegen dem Beschwerdeführer auch keine Veranlassung, die Kostenregelung der Vorinstanz zu korrigieren.

E. 12

Ausgangsgemäss sind die (aus Billigkeitsgründen reduzierten) Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und ist diesem keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG). Der in ihrem amtlichen Wirkungsbereich tätig gewordene Beschwerdegegnerin steht praxisgemäss ebenfalls keine Parteientschädigung zu (VGr, 21. Juni 2022, VB.2022.00092, E. 3).

E. 13

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden 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, sofern ein Anspruch auf die Subvention besteht. Andernfalls 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.