

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00207 vom 21. Juni 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-06-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00207

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00207 du 21 juin 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00207 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. 879'300.- pro Jahr. Die Stadt Zürich genehmigte lediglich einen Förderbeitrag von jährlich Fr. 634'200.-.] 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. 4). Es ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin die Vernetzung des Beschwerdeführers als einen von verschiedenen Aspekten im Rahmen der Gesamtwürdigung berücksichtigte. Die Kunstfreiheit vermittelt als Abwehrrecht keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin ist nicht rechtsverletzend (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00207 Urteil der 4. Kammer vom 9. Januar 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Selina Sigerist. In Sachen Verein A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Gemeinderat Zürich, dieser vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Konzeptförderungsbeitrag, hat sich ergeben: I. Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich genehmigten am 29. November 2020 zur Umsetzung der Konzeptförderung für eine vielfältige und flexible Tanz- und Theaterlandschaft einen jährlichen Rahmenkredit von Fr. 6,5 Millionen für die Vergabe mehrjähriger Konzeptförderbeiträge an Institutionen, Gruppen und Einzelpersonen. Am 16. Dezember 2020 erliess der Gemeinderat der Stadt Zürich eine Verordnung über die Eckpunkte der Konzeptförderung für Tanz und Theater (Verordnung Konzeptförderung, AS 444.200). Mit (öffentlichem) Beschluss vom 24. November 2021 wählte der Stadtrat von Zürich neun Mitglieder für die Jury Konzeptförderung Tanz und Theater (STRB 1185/2021). Anfang April 2022 eröffnete die Dienstabteilung Kultur der Stadt Zürich das Verfahren für die Bewerbung um Konzeptförderbeiträge für die Jahre 2024 bis 2029. Der Verein A ersuchte am 29. Juni 2022 um eine jährliche Förderung im Betrag von Fr. 879'300.-. In ihrem Gutachten vom 30. Januar 2023 empfahl die Jury Konzeptförderung Tanz und Theater dem Stadtrat, dem Verein A einen jährlichen Förderbeitrag von Fr. 534'189.- zuzusprechen. In Abweichung von dieser Empfehlung beantragte der Stadtrat von Zürich dem Gemeinderat, dem Verein A einen jährlichen Förderbeitrag von Fr. 634'200.- zuzusprechen. Mit Beschluss vom 12. Juli 2023 genehmigte der Gemeinderat den jährlichen Förderbeitrag von Fr. 634'200.-, der sich aus einem Betriebsbeitrag von Fr. 454'900.- und einem Beitrag für den Erlass der

Kostenmiete von Fr. 179'300.- zusammensetzt. II. Mit Rekurs vom 12. August 2023 beantragte der Verein A dem Bezirksrat Zürich, der Beschluss des Gemeinderats sei für nichtig zu erklären, eventualiter aufzuheben, und ihm sei für die Jahre 2024 bis 2029 ein jährlicher Förderbeitrag von Fr. 879'300.- (inklusive Mietkostenerlass von Fr. 179'300.-) zuzusprechen. Der Bezirksrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 27. März 2024 ab. III. Der Verein A erhob am 23. April 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge seien der Rekursentscheid und der Beschluss des Gemeinderats von Zürich aufzuheben und es sei ihm für die Jahre 2024 bis 2029 ein jährlicher Förderbeitrag von Fr. 879'300.- (inklusive Mietkostenerlass von Fr. 179'300.-) zuzusprechen; zudem ersuchte er darum, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 30. April 2024 auf Vernehmlassung. Der Stadtrat von Zürich schloss mit Beschwerdeantwort vom 28. Mai 2024 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Mit Verfügung vom 15. August 2024 forderte der Vorsitzende den Stadtrat von Zürich auf, die Protokolle zu den Entscheidungssitzungen der Jury ungeschwärzt einzureichen. Dem kam der Stadtrat am 23. August 2024 nach und beantragte gleichzeitig, dem Verein A sei die Einsichtnahme in die ungeschwärzten Protokolle zu verweigern. Der Verein A ersuchte am 31. August 2024 um vollständige Einsicht in die Protokolle. Mit Verfügung vom 18. September 2024 gewährte der Vorsitzende dem Verein A vollständige Einsicht in eine diesen betreffende Passage im Protokoll der Entscheidungssitzung vom 28. und 29. Oktober 2022 und wies das Gesuch im Übrigen ab. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats betreffend kommunale Kulturförderbeiträge gemäss §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Der Streitwert entspricht der Differenz zwischen den beantragten und den zugesprochenen Förderbeiträgen für sechs Jahre und beträgt Fr. 1'470'600.-. 2. Mit dem Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung wollte der Beschwerdeführer erreichen, dass der nicht strittige jährliche Konzeptförderbeitrag jährlich ausbezahlt werde. Es kann offenbleiben, ob dafür der Entzug der aufschiebenden Wirkung nötig gewesen wäre. Die Beschwerdegegnerin sicherte in der Beschwerdeantwort zu, den nicht streitigen Betrag während des laufenden Verfahrens auszuführen, weshalb es keiner weiteren Anordnung des Verwaltungsgerichts mehr bedurfte. Jedenfalls mit dem heutigen Entscheid in der Sache wird der Antrag gegenstandslos. 3. Vor Verwaltungsgericht können gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 lit. a und b VRG nur Rechtsverletzungen sowie die unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden; die Rüge der Unangemessenheit ist grundsätzlich ausgeschlossen (§ 50 Abs. 2 VRG). In Ermessensentscheide kann das Verwaltungsgericht deshalb nur eingreifen, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt, der Entscheid sich insbesondere von sachfremden Motiven leiten lässt (vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 25 ff.). Bei Anordnungen kommunaler Organe im Bereich der Kulturförderung ist die Rüge der Unangemessenheit nach § 4a des Kulturförderungsgesetzes vom 1. Februar 1970 (LS 440.1) bereits im Rekursverfahren ausgeschlossen.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer rügt, die Mitglieder der Jury Konzeptförderung seien befangen, weil sie "im Tanz- und Theaterschaffen tätig sind" und damit in direkter Konkurrenz zum

Beschwerdeführer stünden bzw. ihrerseits zumindest indirekt von finanziellen Beiträgen an einzelne Institutionen profitierten.

E. 4.2

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. 4.3

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 machte erstmals in seinem Rekurs vom 12. August 2023 geltend, die Mitglieder der Jury seien befangen. Zuvor hatte er sich vorbehaltlos auf das Vergabeverfahren eingelassen. Damit erweist sich die Rüge als verspätet. Dass der Geschäftsleiter des Beschwerdeführers sich im Rahmen einer Sitzung am 17. September 2019 zur Zusammensetzung der Jury geäussert haben will, ändert daran nichts, denn die Namen der erst mehr als zwei Jahre später gewählten Mitglieder der Jury konnten zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht bekannt sein. Entgegen dem Beschwerdeführer ist auch nicht ersichtlich, weshalb ihm nicht zumutbar gewesen sein sollte, die behaupteten Ausstandsgründe spätestens mit der Einreichung des Gesuchs vorzubringen; die Situation des Beschwerdeführers ist nicht mit derjenigen von Kandidierenden an einer Prüfung vergleichbar, weshalb die diesbezüglichen Vorbringen keine Unzumutbarkeit begründen. Schliesslich sind die behaupteten Befangenheitsgründe auch nicht derart offensichtlich, dass der Beschwerdeführer davon ausgehen durfte, die Mitglieder der Jury würden von sich aus in den Ausstand treten. Weil die Rüge zu spät erhoben wurde, braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob tatsächlich Ausstandsgründe vorgelegen hätten. Aus den gleichen Gründen erweist sich auch die Rüge, die Jury sei nicht nach den Vorgaben der Verordnung Konzeptförderung zusammengesetzt, als verspätet.

E. 5.1

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 die erste Konzeptförderperiode wurden 60 % des Kredits (Fr. 3,9 Millionen) der sechsjährigen Konzeptförderung zugeteilt (Gemeinderatsbeschluss 2019/297 Ziff. A.1.a). 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). Die Beitragshöhe richtet sich gemäss Art. 8 Verordnung Konzeptförderung nach dem eingereichten Konzept, seinen vorgesehenen Leistungen und dem dafür notwendigen Personal- und Sachaufwand (Abs. 1). Die Beitragshöhe muss in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtkosten für die Umsetzung des Konzepts, den Konzeptförderbeiträgen der anderen Institutionen, Gruppen und Einzelpersonen sowie zur Höhe des Rahmenkredits stehen (Abs. 2).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer konnte sein Konzept am 12. September 2022 während 45 Minuten den Mitgliedern der Jury vorstellen und Fragen beantworten. Die Jury hebt im Gutachten die bedeutende Position des Beschwerdeführers innerhalb der Zürcher Tanz- und Theaterlandschaft hervor. Das eingereichte Konzept überzeuge durch die beschriebene Konstanz, Eigenständigkeit und Öffentlichkeitsrelevanz des Theaters. Mit vergleichsweise

hohem Eigenfinanzierungsgrad sowie der ästhetischen Handschrift habe der Beschwerdeführer ein Alleinstellungsmerkmal. Er realisiere eine hohe Sichtbarkeit sowie ein hohes Wirkungspotenzial. Dennoch weise das Konzept "Leerstellen" bzw. Unklarheiten in Bezug auf weitere grundlegende Förderkriterien auf. Namentlich wird kritisiert, dass – mit Ausnahme eines gemeinsamen Abonnements mit drei anderen Institutionen – keine Vernetzung bzw. Vernetzungsprojekte ersichtlich seien. Das Konzept mache sodann auch keine Aussage zu den Kriterien Innovation und Entwicklungspotenzial, wobei hier zu beachten sei, dass die Entwicklung der Institution stark an die Person des künstlerischen Leiters gebunden sei. Die Funktion der geplanten Stelle einer Theaterpädagogin – mit der ein Teil der beantragten Beitragserhöhung begründet wurde – bleibe sodann unklar. Ähnliche Leerstellen bestünden hinsichtlich der Förderkriterien Nachhaltigkeit, Teilhabe, Inklusion und Zugänglichkeit. Zur Nachhaltigkeit würden keine Angaben gemacht und die übrigen Ziele würden zwar genannt, jedoch nicht reflektiert. Insgesamt beurteile die Jury das Konzept als förderungswürdig, bemängle jedoch "die Umsetzungsfähigkeit und das Verhältnis von Konzept und Budget". Der Beschwerdeführer nehme eine unverzichtbare Position in der Tanz- und Theaterlandschaft ein; die Jury hege aber Zweifel an der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des geplanten betrieblichen Ausbaus. Zudem stehe der angefragte Betrag nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Konzeptförderbeiträgen der anderen Institutionen und zum Gesamtkredit von Fr. 3,9 Millionen. Die Jury empfahl deshalb, den Beschwerdeführer pro Jahr mit insgesamt Fr. 534'189.- (inklusive Mietkostenanteil) zu unterstützen. Der Stadtrat schloss sich der allgemeinen Beurteilung der Jury an, gewichtete aber die Kriterien Qualität und Öffentlichkeitsrelevanz stärker. Er sehe zudem mit der von der Jury empfohlenen Reduktion des Betriebsbeitrags um Fr. 150'000.- den Betrieb des Beschwerdeführers gefährdet. In seinem Antrag an den Gemeinderat erhöhte er deshalb den von der Jury empfohlenen jährlichen Betriebsbeitrag um rund Fr. 100'000.- auf Fr. 634'200.-; dem folgte der Gemeinderat.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, die Beschwerdegegnerin habe das Kriterium der Vernetzung willkürlich so ausgelegt, dass ein Zwang zu lokaler Kooperation entstehe. Die Rüge ist unbegründet. Der Beschwerdeführer übersieht, dass die Frage der Vernetzung nur ein Aspekt unter zahlreichen Gesichtspunkten ist, die berücksichtigt wurden. Der Entscheid betreffend Höhe des Förderbeitrags beruht auf einer Gesamtwürdigung und wird im Wesentlichen damit begründet, dass der beantragte Betrag – mit dem mehr als 20 Prozent des zur Verfügung stehenden Kredits in Anspruch genommen worden wären – im Verhältnis zu anderen Konzepten und zum Gesamtkredit zu hoch sei. Die (lokale) Vernetzung des Beschwerdeführers ist dabei nur einer von zahlreichen Aspekten, die bei der Beurteilung berücksichtigt wurden. Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. c Verordnung Konzeptförderung zählt die Vernetzung von Institutionen, Gruppen und Einzelpersonen ausdrücklich zu den Zwecken der Konzeptförderung. Entsprechend ist die Vernetzung nach Art. 15 Abs. 1 lit. c Verordnung Konzeptförderung ein Beurteilungskriterium. Dass die Beschwerdegegnerin die Vernetzung des Beschwerdeführers im Rahmen der Gesamtwürdigung des Konzepts mitberücksichtigte, ist deshalb nicht zu beanstanden. Dass die Höhe des Beitrags ins Verhältnis zu den Beiträgen für andere Konzepte und zum zur Verfügung stehenden Gesamtkredit gesetzt wurde, entspricht dem in Art. 8 Abs. 2 Verordnung Konzeptförderung festgeschriebenen Vorgehen. Weshalb der Entscheid der Beschwerdegegnerin gegen die Kunstfreiheit gemäss Art. 21 BV verstossen sollte, legt der Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar dar und ist

auch nicht ersichtlich. 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 Rüegger/Felix Hafner, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 21 BV N. 28; Judith Wyttenbach, Basler Kommentar, 2015, Art. 21 N. 12). Der Beschwerdeführer behauptet in diesem Zusammenhang zwar, Zweck der Konzeptförderung sei eine inhaltliche Kontrolle, substantiiert diesen Vorwurf aber nicht. Der Vorwurf ist unbegründet: Weder in den Dokumenten der Jury noch in der Beurteilung des Stadtrats findet sich eine inhaltliche Bewertung der beim Beschwerdeführer gezeigten Darbietungen.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Ausgangsverfügung nicht rechtsverletzend. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 7

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. 8

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.