



Fall-Nr.: B 2021/205
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.01.2022
Entscheiddatum: 12.12.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 12.12.2021

Finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (SR 951.262), Art. 3 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen sowie von durch die öffentliche Hand geführten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.3). Den Kantonen ist es erlaubt, für die Anspruchsberechtigung zusätzliche Kriterien zu den bundesrechtlichen Vorgaben aufzustellen. Das Kriterium der Überschuldung erweist sich im Hinblick auf die Ausrichtung nicht rückzahlbarer Beiträge als zielgerichtet und sinnvoll. Es sollen keine Unternehmen unterstützt werden, die bereits vor Ausbruch der Covid-19-Epidemie in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet waren, wie dies im Fall einer Überschuldung der Bilanz per Ende 2019 der Fall ist. Der Nachweis der nachträglichen Behebung der per 31. Dezember 2019 bestehenden Überschuldung mittels Forderungsverzichten und Rangrücktritten wurde von der Beschwerdeführerin vorliegend nicht erbracht. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2021/205). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 28. September 2022 nicht ein (Verfahren 2C_8/2022).

Entscheid vom 12. Dezember 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte



A.___ GmbH,

Beschwerdeführerin,

gegen

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Finanzielle Unterstützung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A.___ GmbH mit Sitz in X.___ bezweckt hauptsächlich die Führung gastronomischer Betriebe und die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen (www.zefix.ch). Sie betreibt das Restaurant A.___ in X.___. Mit Gesuch vom 27. Januar 2021 beantragte die Gesellschaft eine finanzielle Härtefallunterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie in der Höhe von CHF 51'000. Mit Schreiben vom 4. März 2021 teilte das Amt für Wirtschaft und Arbeit der Gesuchstellerin mit, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine finanzielle Unterstützung nicht erfüllt seien, da die Gesellschaft per Ende 2019 überschuldet gewesen sei. Mit Eingabe vom 8. März 2021 verlangte die A.___ GmbH eine beschwerdefähige Verfügung. Nach weiteren Abklärungen verlangte die Gesuchstellerin abermals eine anfechtbare Verfügung. Mit Eingabe vom 7. September 2021 erhob sie beim Verwaltungsgericht Beschwerde wegen Rechtsverzögerung und -verweigerung. Mit Verfügung vom 8. September 2021 wies das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, vertreten durch das Amt für Wirtschaft, das Gesuch um wirtschaftliche Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass per 31. Dezember 2019 eine Überschuldung vorliege und nicht nachgewiesen sei, dass diese mittlerweile saniert sei. Die Gebühr für die Verfügung wurde auf CHF 250



St.Galler Gerichte

festgesetzt (act. 2). Das Verfahren betreffend Rechtsverweigerung und -verzögerung wurde mit Präsidialverfügung des Verwaltungsgerichts vom 14. September 2021 wegen Gegenstandslosigkeit als erledigt abgeschrieben (Verfahren B 2021/200).

B.

Mit Eingabe vom 16. September 2021 erhob die A.___ GmbH (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die ablehnende Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements (Vorinstanz) mit den Anträgen, die Vorinstanz sei anzuweisen, ihr ohne Verzug eine Härtefallunterstützung in der Höhe von CHF 51'000 auszusahlen, eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, ihr eine Härtefallunterstützung nach Ermessen des Gerichts auszusahlen, subeventualiter sei die Streitsache unter Ansetzung einer Erledigungsfrist zur Vornahme weiterer Abklärungen an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Auf die Erhebung eines Kostenvorschusses wurde seitens des Gerichtes vorläufig verzichtet.

Mit Vernehmlassung vom 8. Oktober 2021 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin reichte am 21. Oktober 2021 eine weitere Stellungnahme ein.

Auf die Erwägungen in der angefochtenen Verfügung und die Ausführungen der Beteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Als Adressatin der ablehnenden Verfügung der Vorinstanz ist die Beschwerdeführerin zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 16. September 2021 rechtzeitig erhoben. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich um ein kantonales Verfahren, weshalb die Beschwerdefrist gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP 14 Tage beträgt. Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021, VwVG) ist nicht anwendbar. Die Beschwerdeeingabe erfüllt formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



2.

2.1.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz eine unzulässige Rechtsverzögerung vor, ohne jedoch einen formellen Antrag auf Feststellung einer solchen oder Massregelung der Vorinstanz zu stellen. Die Beschwerdeführerin führt aus, sie habe am 8. März 2021 eine anfechtbare Verfügung verlangt. Bis zu deren Erlass seien trotz mehrfacher Nachfrage sechs Monate vergangen, was angesichts der berechtigten finanziellen Interessen in der Notlage höchst befremdlich sei und eine krasse Verletzung des Beschleunigungsgebots darstelle, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Äusserung der Vorinstanz, dass sich unabhängig von der Qualität der Rangrücktritte an der Überschuldung nichts ändere.

2.2.

Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Der gleichlautende Anspruch ist auch konventionsrechtlich garantiert (vgl. Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK). Nach Art. 77 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) gewährleisten Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird. Besteht keine gesetzliche Frist, wird der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist verletzt, wenn eine Sache über Gebühr verschleppt wird und die Gesamtdauer des Verfahrens nicht mehr angemessen ist. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer beurteilt sich nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit (vgl. auch die Übersicht von G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/ Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N 22 ff. zu Art. 29 BV, BGE 135 I 265 E. 4.4). Innerhalb dieses Kreises ist auf den Umfang und die Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen abzustellen. Von den Behörden kann zudem nicht verlangt werden, dass sie sich ständig einem einzigen Fall widmen. Nach Abschluss des Verfahrens kann eine nachträglich durch die Rechtsmittelinstanz konstatierte Rechtsverzögerung nicht mehr beseitigt werden. In diesem Fall fällt die blosser Feststellung als Wiedergutmachung in Betracht (Steinmann, a.a.O., N 25 f. zu Art. 29 BV). Die Rechtsverzögerung kann und soll im Dispositiv förmlich festgestellt werden. Darüber hinaus kann der Verfassungsverletzung mit einer vorteilhaften Kostenregelung Rechnung getragen werden (BGE 138 II 513 E. 6.5, BGer 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 6).



2.3.

Nachdem das Amt für Wirtschaft mit Schreiben vom 4. März 2021 mitgeteilt hatte, dass das Gesuch um Härtefallmassnahmen abgewiesen werden müsse, beantragte die Beschwerdeführerin am 8. März 2021 eine anfechtbare Verfügung. Als sie während eines Monats nichts vernahm, fragte sie am 13. April 2021 per E-Mail nach. In der Folge versuchte die Beschwerdeführerin, den Nachweis für die Beseitigung der Überschuldung zu erbringen. Am 19. April 2021 reichte sie eine Vereinbarung über einen Forderungsverzicht und am 22. April 2021 eine Rangrücktrittserklärung ein. Mit E-Mail vom 20. Mai 2021 teilte die Vorinstanz mit, dass diese Unterlagen nicht ausreichten, um die Überschuldung zu beseitigen. Die Beschwerdeführerin nahm dazu am 22. Juni 2021 unter Einreichung weiterer Unterlagen Stellung und beantragte unverzüglich eine anfechtbare Verfügung. Als sie nichts mehr hörte, gelangte sie mit E-Mail vom 19. August 2021 erneut an die Vorinstanz. Mit Eingabe vom 7. September 2021 erhob sie beim Verwaltungsgericht Beschwerde wegen Rechtsverzögerung und -verweigerung, worauf am 8. September 2021 die anfechtbare Verfügung erlassen wurde.

Seit dem Schreiben der Beschwerdeführerin vom 22. Juni 2021, worin sie um unverzüglichen Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt hatte, vergingen bis zum Erlass der Verfügung rund zwei Monate. Angesichts der finanziellen Notlage, in welcher sich Restaurationsbetriebe während des Lockdown und auch noch danach befanden, erscheint eine Dauer von insgesamt sechs Monaten von der Gesuchseinreichung bis zum Erlass der Verfügung doch als eher lang. Der Beschwerdeführerin wurde vor dem Erlass der Verfügung indes die Möglichkeit eingeräumt, die zwischenzeitliche Beseitigung der Überschuldung nachzuweisen, was in ihrem Interesse lag. Sie reichte dazu mehrere Dokumente ein, die es zu prüfen galt. Dabei stand nicht von vornherein fest, dass diese an der Überschuldung nichts zu ändern vermöchten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass bei der Vorinstanz insgesamt über 1'900 Gesuche um Härtefallunterstützungen eingingen, die zu bearbeiten waren und von denen rund 1'500 ganz oder teilweise gutgeheissen wurden. Grundsätzlich ist eine hohe Zahl an Verfahren kein Grund für eine längere Verfahrensdauer, da sich der Staat entsprechend zu organisieren hat. Angesichts der ausserordentlichen Lage war jedoch nicht im Voraus absehbar, wie viele Gesuche innert welcher Zeit eingereicht werden würden. Die nach der Einreichung weiterer Unterlagen für die Ausfertigung der Verfügung beanspruchte Zeitspanne von zwei Monaten mag aus Sicht der Gesuchstellerin begrifflicherweise lang erscheinen, kann im Lichte der Gesamtsituation aber noch nicht als Rechtsverzögerung beanstandet werden.



3.

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen, die beiden Lockdown-Phasen hätten ihre Existenz nachhaltig bedroht. Mit den Härtefallgeldern habe sie den Lockdown überstehen und die weiterhin anfallenden Kosten tilgen wollen. Gemäss den massgebenden bundesrechtlichen Bestimmungen habe das Kriterium der Überschuldung keine Relevanz. Art. 3 des kantonalen Covid-Gesetzes stehe im Widerspruch zu Art. 4 der Covid-19-Härtefallverordnung. Das Bundesrecht gehe vor. Die Grundzüge der Anspruchsberechtigung seien durch den Bund als Mindeststandard vorgegeben, der Kanton könne sich darüber nicht mit einer eigenen restriktiveren Gesetzgebung hinwegsetzen. Ihr Unternehmen gelte gestützt auf die bundesrechtlichen Bestimmungen klar als profitabel. Die bundesrechtlich verordneten Lockdowns stellten sodann zeitlich befristete materielle Enteignungen dar. Ihr sei es untersagt gewesen, den Gastrobetrieb zu führen und damit Umsatz zu erzielen. Ihr wirtschaftliches Fortkommen sei beschnitten worden. Dies führe zu einer zwingenden Entschädigungspflicht des Staates. Der Vorinstanz stehe keine Kompetenz zu, um über den Nachlass oder Konkurs eines Unternehmens zu befinden. Der Versicherungsstreit mit der Gesellschaft Y zeige eindrücklich, wie sie sich für ihre Interessen einsetze und dass sie ihren wirtschaftlichen Fortbestand unbedingt sichern wolle. Der Kanton St. Gallen sei bekannt für seine äusserst rigide Haltung bei der Ausrichtung von Härtefallgeldern. Andere Kantone, z.B. Zürich und Thurgau, seien weitaus grosszügiger.

4.

4.1.

4.1.1.

Mit der Beschwerde können Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführerin kann sich auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist auf Rechtsverletzungen beschränkt. Falls einer Behörde beim entsprechenden Entscheid ein Ermessensspielraum zukommt, hat das Verwaltungsgericht diesen zu respektieren (Looser/Looser-Herzig, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 3 und 5 zu Art. 61 VRP).

Art. 1 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang



mit der Covid-19-Epidemie (SR 951.262, Covid-19-Härtefallverordnung in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie, SR 818.102, Covid-19-Gesetz) hält den Grundsatz fest, wonach sich der Bund im Rahmen des von der Bundesversammlung bewilligten Verpflichtungskredits an den Kosten und Verlusten beteiligt, die einem Kanton aus seinen Härtefallmassnahmen für Unternehmen entstehen, sofern die kantonale Regelung die Mindestvoraussetzungen dieser Verordnung bezüglich der Anspruchsberechtigung der Unternehmen sowie der Ausgestaltung der Massnahmen erfüllt (vgl. Art. 2 bis 6 der Covid-19-Härtefallverordnung).

Bundesrechtlich geregelt ist damit lediglich, unter welchen Bedingungen sich der Bund an kantonalen Unterstützungsmassnahmen für Härtefälle beteiligt. Die Federführung liegt allein bei den Kantonen. Sie definieren die Härtefallmassnahmen. Dabei liegt der Entscheid, ob und in welchem Umfang Härtefallmassnahmen ergriffen werden, in deren alleiniger Zuständigkeit. Die Kantone entscheiden also – zumindest für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von unter 5 Millionen Franken – frei, ob sie Massnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten. Damit sind die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die Härtefallmassnahmen zum einen den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Kantonen gerecht werden und ihnen zum andern ein gewisser Ermessensspielraum zukommt (Erläuterungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 31. März 2021 zur Covid-19-Härtefallverordnung, act. 7/11, S. 2, nachfolgend: Erläuterungen EFV). Die Verwendung des Begriffs "gewisser Ermessensspielraum" rührt dabei von den bundesrechtlichen Vorgaben für eine finanzielle Beteiligung in der Covid-19-Härtefallverordnung her, hat aber nichts mit der Freiheit der Kantone zu tun, die Ausgestaltung der Entschädigungen, insbesondere deren Höhe, selber bestimmen zu können.

4.1.2.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen sowie von durch die öffentliche Hand geführten öffentlichen Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 571.3, kantonales Covid-Gesetz) kann der Kanton Unternehmen unter gewissen Voraussetzungen Härtefallmassnahmen, darunter auch nicht rückzahlbare Beiträge, gewähren. Die Unternehmen können keinen Anspruch auf Finanzhilfen geltend machen (Art. 5 Abs. 3 des kantonalen Covid-Gesetzes).



Die Härtefallmassnahmen sind begrenzt auf die Mittel des Bundes, die er für Härtefallmassnahmen bereitstellt, und jene des Kantons, die maximal 95 Millionen Franken betragen (Art. 2 des kantonalen Covid-Gesetzes). Das zur Verfügung stehende Gesamtvolumen an finanziellen Mitteln wie auch die Ausgestaltung als Kann-Vorschrift schränken die Rechtsansprüche auf die nicht rückzahlbaren Beiträge ein oder schliessen solche nachgerade aus. Sie zwingen die Behörden zu Ermessensentscheiden, und zwar im Hinblick auf die Entscheidung, ob überhaupt eine Rechtsfolge angeordnet werden soll (sog. Entschliessungsermessen). Als leitendes Prinzip soll dabei die Gleichbehandlung gelten (vgl. BVGer A-2600/2020 vom 16. Februar 2021 E. 4.2 zu Begleitmassnahmen im Sportbereich zur Abfederung der Folgen der Covid-19-Epidemie). Es handelt sich daher bei den nicht rückzahlbaren Beiträgen nach dem kantonalen Covid-Gesetz um Ermessenssubventionen, auf die kein Rechtsanspruch besteht (vgl. BVGer B-1773/2012 vom 18. Dezember 2014 E. 2.3 mit Hinweis). Entsprechend hat das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht anstelle desjenigen der Vorinstanz zu setzen, sondern deren Entscheid mit einer gewissen Zurückhaltung zu prüfen.

4.2.

4.2.1.

Nach Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Massnahmen für Unternehmen unterstützen, die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, am 1. Oktober 2020 ihren Sitz im jeweiligen Kanton hatten, 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. Ein Härtefall liegt vor, wenn der Jahresumsatz unter 60 Prozent des mehrjährigen Durchschnitts liegt. Die gesamte Vermögens- und Kapitalsituation ist zu berücksichtigen sowie der Anteil an nicht gedeckten Fixkosten (Art. 12 Abs. 1^{bis} des Covid-19-Gesetzes). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung, wobei er Unternehmen berücksichtigt, die im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 einen Umsatz von mindestens CHF 50'000 erzielt haben (Art. 12 Abs. 4 des Covid-19-Gesetzes). Für Unternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder der Kantone zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie ihren Betrieb ab dem 1. November 2020 für mehrere Wochen schliessen müssen oder die während dieser Dauer in der betrieblichen Tätigkeit erheblich eingeschränkt werden, kann der Bundesrat die Anspruchsvoraussetzungen für die



Unternehmen nach diesem Artikel lockern (Art. 12 Abs. 5 des Covid-19-Gesetzes).

In Bezug auf die Vermögens- und Kapitalsituation muss das Unternehmen gegenüber dem Kanton belegt haben, dass es profitabel und überlebensfähig ist (Art. 4 Abs. 1 lit. a der Covid-19-Härtefallverordnung). Dies ist dann der Fall, wenn sich das Unternehmen zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet und sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs liege eine vereinbarte Zahlungsplanung vor oder das Verfahren sei durch Zahlung abgeschlossen (Art. 4 Abs. 2 der Covid-19-Härtefallverordnung). Nach Art. 5 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung muss das Unternehmen gegenüber dem Kanton belegt haben, dass sein Jahresumsatz 2020 im Zusammenhang mit behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie unter 60 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt. Das Unternehmen hat gegenüber dem Kanton sodann zu bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren (Art. 5a der Covid-19-Härtefallverordnung; sog. Typ 1-Unternehmen). Für Unternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder der Kantone zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie ihren Betrieb zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. Juni 2021 für insgesamt mindestens 40 Tage schliessen müssen, entfallen bei einem durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 bis 5 Millionen Franken die Anspruchsvoraussetzungen nach den Art. 4 Abs. 1 lit. b (Nachweis der Ergreifung von Massnahmen zum Schutz der Liquidität und der Kapitalbasis), Art. 5 Abs.1 und 1^{bis} (Nachweis des Umsatzrückgangs um mindestens 40 Prozent) sowie Art. 5a (Nachweis ungedeckter Fixkosten; Art. 5b Abs. 1 lit. a der Covid-19-Härtefallverordnung; sog. Typ 3-Unternehmen).

4.2.2.

Hauptzweck der Covid-19-Härtefallverordnung ist es zu definieren, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an kantonalen Härtefallmassnahmen beteiligt. Die Kantone wiederum entscheiden frei, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, bejahendenfalls, wie sie diese ausgestalten. Sie können die im Bundesrecht geregelten Mindestvoraussetzungen weiter verschärfen oder eingrenzen (vgl. Ziffer 2 der Erläuterungen EFV). Der Kanton St. Gallen hat für die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen auf Grundlage der bundesrechtlichen Bestimmungen gemäss Covid-19-Gesetz und Covid-19-Härtefallverordnung das kantonale Covid-Gesetz erlassen.



Nach Art. 3 des kantonalen Covid-Gesetzes kann Unternehmen eine Härtefallmassnahme gewährt werden, wenn sie die Vorgaben nach dem zweiten Abschnitt der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllen (lit. a), ihren Umsatz zu wenigstens 75 Prozent in einer Branche nach Art. 4 dieses Erlasses (insbesondere Gastronomie, Hotellerie, Reisen und Tourismus, Märkte und Messen, Freizeit und Veranstaltungen sowie Tierparks) erzielen (lit. b), per 1. Oktober 2020 ihren Sitz im Kanton St. Gallen haben, eine operative Geschäftstätigkeit im Kanton ausüben und per 15. März 2020 Arbeitsplätze im Umfang von wenigstens 100 Stellenprozent in der Schweiz aufweisen (lit. c), keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes oder des Kantons St. Gallen in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien haben (lit. d), per 31. Dezember 2019 nicht überschuldet waren (lit. e), über einen Nachweis der Überlebensfähigkeit verfügen, der glaubhaft aufzeigt, dass die Finanzierung des Unternehmens mit der Härtefallmassnahme gesichert werden kann (lit. f) und sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen befunden haben, das nicht bereits durch eine Zahlung abgeschlossen oder für das noch keine Zahlungsplanung vereinbart werden konnte (lit. g). Die Härtefallmassnahmen können gewährt werden in Form von Solidarbürgschaften, nicht rückzahlbaren Beiträgen oder einer Kombination von beidem. Für ungedeckte Fixkosten werden nicht rückzahlbare Beiträge gewährt (Art. 5 Abs. 1 und 2 des kantonalen Covid-Gesetzes). Härtefallmassnahmen werden auf Gesuch hin gewährt (Art. 11 Abs. 1 des kantonalen Covid-Gesetzes).

5.

5.1.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen gemäss Art. 2 ff. der Covid-19-Härtefallverordnung wie auch Art. 3 Abs. 1 lit. b und c des kantonalen Covid-Gesetzes zum Zeitpunkt der Gründung des Unternehmens, zur Umsatzhöhe, zum Umsatzrückgang und zur Anzahl Stellenprozent erfüllt. Fest steht ferner, dass sie der anspruchsberechtigten Branche der Gastronomie angehört. Als zwischen dem 1. November 2020 und 30. Juni 2021 für insgesamt mindestens 40 Tage behördlich geschlossener Betrieb (Typ 3-Unternehmen) entfällt der Nachweis eines Umsatzrückgangs von mindestens 40 Prozent sowie von ungedeckten Fixkosten.

Umstritten ist indessen, ob die Beschwerdeführerin als überlebensfähig im Sinn der massgebenden gesetzlichen Bestimmungen gilt. Die bundesrechtlichen Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 der Covid-19-Härtefallverordnung werden von ihr



erfüllt. Sie befindet sich weder in Konkurs noch in Liquidation. Es ist auch kein Bertreibungsverfahren hängig, weder für Sozialversicherungsbeiträge noch für Steuerforderungen. Art. 3 Abs. 1 lit. e des kantonalen Covid-Gesetzes schreibt jedoch zusätzlich vor, dass die Gesellschaft per 31. Dezember 2019 nicht überschuldet gewesen sein darf. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist es – wie eingangs dargelegt – den Kantonen erlaubt, zusätzliche Kriterien für die Anspruchsberechtigung aufzustellen. Die Rüge, andere Kantone seien grosszügiger, erweist sich daher von Vornherein nicht als stichhaltig. Das Kriterium der Überschuldung erweist sich gerade im Hinblick auf die Ausrichtung nicht rückzahlbarer Beiträge als zielgerichtet und sinnvoll. Es sollen keine Unternehmen unterstützt werden, die bereits vor Ausbruch der Covid-19-Epidemie in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet waren, wie dies im Fall einer Überschuldung der Bilanz per Ende 2019 der Fall ist. Dass letzteres bei der Beschwerdeführerin per 31. Dezember 2019 zutrifft, wird von ihr ausdrücklich anerkannt (act. 7/4.1). Ihre Bilanz, die sich über den Zeitraum seit Aufnahme ihrer Tätigkeit im April 2018 bis Ende 2019 erstreckt, weist Aktiven von CHF 47'701.10 und Passiven (Fremdkapital) von CHF 72'650.92 aus (act. 7/1.3). Das Fremdkapital ist durch die Aktiven nicht mehr gedeckt, es liegt eine Überschuldung im Umfang von CHF 24'949.82 und damit von mehr als der Hälfte der Bilanzsumme vor. Im ersten überlangten Geschäftsjahr 2018/2019 hat sie bei Einnahmen von CHF 412'597.19 und Ausgaben von CHF 457'547.01 einen Verlust von CHF 44'949.82 erwirtschaftet. Von einem profitablen Unternehmen kann daher nicht gesprochen werden.

Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Beschwerdeführerin betragen per 31. Dezember 2019 CHF 65'290.14. Worum es sich dabei handelt, legt die Beschwerdeführerin nicht dar. Eine Jahresrechnung für das Jahr 2020, woraus die Entwicklung der Überschuldung ersichtlich wäre, reichte sie ebenfalls nicht ein. Für den Nachweis der Beseitigung der Überschuldung stützt sich die Beschwerdeführerin auf eine Vereinbarung mit der Vermieterin R.__ AG vom 22. März 2021 (act. 7/4.4). Daraus geht hervor, dass per 30. September 2020 offene Mietzinsforderungen von CHF 46'148 bestanden. Lediglich CHF 5'484 davon betrafen das Geschäftsjahr 2019 (November und Dezember 2019). Somit handelt es sich bei den restlichen offenen kurzfristigen Verbindlichkeiten der Beschwerdeführerin per 31. Dezember 2019 in der Höhe von CHF 59'806.14 um Forderungen anderer Gläubiger. Dass jene Gläubiger inzwischen befriedigt worden wären, diese auf ihre Forderungen verzichtet oder eine entsprechende Rangrücktrittserklärung geleistet hätten und die Überschuldung damit nachträglich beseitigt worden wäre, wird von der Beschwerdeführerin nicht behauptet und lässt sich den Akten auch nicht entnehmen. Im Gegenteil verschlechterte sich die finanzielle Situation der bereits vor Ausbruch der Epidemie überschuldeten



Beschwerdeführerin weiter. Obschon das Restaurant im Jahr 2020 während beinahe zehn Monaten geöffnet war und in der Zeit des Lockdown Takeaway anbot, konnte die Beschwerdeführerin vom Jahresmietzins von CHF 62'400 (12 x CHF 5'200) lediglich einen kleinen Anteil bezahlen (Ausstände per 31. Dezember 2020 CHF 40'184, act. 7/4.4, zuzüglich der erlassenen drei Mietzinse März bis Mai 2020 von CHF 15'600, act. 7/4.8). Die Forderungsverzichte vom 30. September 2020 und 22. März 2021 wie auch die Rangrücktrittserklärung vom 22. April 2021 (act. 7/4.6) betreffen lediglich diese offenen Mietzinsforderungen, die grossmehrheitlich in den Jahren 2020 und 2021 und damit nach dem 31. Dezember 2019 entstanden sind, und nicht die bereits Ende 2019 existierenden Verbindlichkeiten anderer Gläubiger in der Höhe von knapp CHF 60'000. Hinzu kommt, dass der Forderungsverzicht der Vermieterin nicht vorbehaltlos erfolgte. Die Beschwerdeführerin verpflichtete sich, eine allfällige Härtefallentschädigung oder Versicherungsleistung innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt an die Vermieterin weiterzuleiten, womit die Forderung in jenem Umfang wieder auferstehen würde (act. 7/4.4).

Der Nachweis der nachträglichen Behebung der per 31. Dezember 2019 bestehenden Überschuldung der Beschwerdeführerin ist unter diesen Umständen nicht erbracht, womit die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 lit. e des kantonalen Covid-Gesetzes für die Ausrichtung eines nicht rückzahlbaren Beitrages nicht erfüllt.

5.2.

Insofern, als die Beschwerdeführerin eine materielle Enteignung rügt und daraus eine Entschädigung fordert, kann ihr nicht gefolgt werden. Eine Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommt (vgl. Art. 26 Abs. 2 BV) liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil ihm eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird (BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.1). Die Beschwerdeführerin ist nicht Eigentümerin der Liegenschaft, in der sie ein Restaurant betreibt. Der Lockdown betraf ihren Geschäftsbetrieb, welcher jedoch keine Sache darstellt und daher nicht eigentumsrechtlich geschützt ist. Von einer materiellen Enteignung für die Dauer der behördlichen Schliessung kann daher nicht die Rede sein.

5.3.

Auch die Gebührenerhebung durch die Vorinstanz erweist sich als rechtmässig. Grundsätzlich ist gestützt auf Art. 94 Abs. 1 VRP für jede Amtshandlung zum eigenen



Vorteil die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten. Der Rahmen für eine Verfügung oder einen Entscheid beträgt CHF 150 bis 2'300 (Nr. 20.12 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5, GebT). Für den Fall eines negativen Bescheids wurde in Art. 12 Abs. 2 lit. b des kantonalen Covid-Gesetzes zugunsten der Gesuchsteller die vorgängige kostenlose Mitteilung per einfachem Brief im Sinn eines Vorbescheids vorgesehen. Erst bei ausdrücklichem Verlangen nach Erlass einer anfechtbaren Verfügung wird eine Gebühr erhoben.

Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 4. März 2021 mit, dass ihr Antrag die Bedingungen nicht erfülle, da ein Unternehmen im Jahr 2019 nicht überschuldet sein dürfe (act. 7/3). Mit E- Mails vom 22. Juni und 19. August 2021 verlangte die Beschwerdeführerin zum wiederholten Mal ausdrücklich eine anfechtbare Verfügung (act. 7/4.8 und 4.9). Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen erweist sich die Gebührenerhebung als rechtmässig. Die konkrete Höhe der Gebühr von CHF 250 bewegt sich im untersten Rahmen des GebT und erweist sich als angemessen.

5.4.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz zurecht verfügt, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie hat, und ihr die Verfahrenskosten auferlegt. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

6.

In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Erhebung von amtlichen Kosten wird jedoch in der Regel gestützt auf Art. 97 VRP verzichtet, wenn eine Rechtsfrage in einem Verfahren erstmals entscheiden wird (R. von Rappard-Hirt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 7 zu Art. 97 VRP). Dem Verfahrensausgang entsprechend wären die amtlichen Kosten – angemessen ist vorliegend eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) – der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da vor der Beschwerdeerhebung noch kaum Entscheide des Verwaltungsgerichts im Zusammenhang mit Härtefallmassnahmen für Unternehmen aufgrund der Covid-19-Gesetzgebung ergangen und publiziert worden sind, rechtfertigt es sich, auf die Erhebung der Kosten zu verzichten.

Bei diesem Verfahrensausgang besteht kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Der Vorinstanz steht sodann kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7 mit Hinweis auf R.



Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 176 ff.). Sie hat denn auch zurecht keinen Entschädigungsantrag gestellt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.

3.

Für das Beschwerdeverfahren werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.