



Fall-Nr.: B 2021/257
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.07.2022
Entscheiddatum: 13.04.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 13.04.2022

Finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (SR 818.102), Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (SR 951.262). Rechtlich bleibt die Zweigniederlassung Bestandteil des Gesamtunternehmens. Sie hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und begründet auch keinen eigenständigen Sitz am Ort, wo sie sich befindet. Die Zweigniederlassung, auch die ausländische, ist in das Handelsregister des Ortes einzutragen, an dem sie sich befindet. Vom in Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes und Art. 2 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung definierten Begriff des (antragsberechtigten) Unternehmens, namentlich eines Einzelunternehmens, einer Personengesellschaft oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz, wird die Zweigniederlassung eines ausländischen Unternehmens nicht erfasst. Es liegt diesbezüglich auch keine echte Lücke vor (Verwaltungsgericht, B 2021/257).

Entscheid vom 13. April 2022

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.___ GmbH,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Romuald Maier, LL.M., SchochMaierPartner,
Bogenstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A.___ GmbH hat ihren Sitz in X.___ (Österreich). In K.___ befindet sich eine Zweigniederlassung der A.___ GmbH mit dem Zweck der Betreuung von Schweizer Kunden durch Beratung vor Ort, insbesondere Betreuung der Kunden mit Reisebeginn ab K.___ (www.zefix.ch). Mit E-Mail vom 17. Juni 2021 erkundigte sich eine Schweizer Treuhandfirma im Namen der A.___ GmbH beim Volkswirtschaftsdepartement, ob die Zweigniederlassung im Kanton St. Gallen eine finanzielle Härtefallunterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie beantragen könne. Nach abschlägiger Antwort des Amtes für Wirtschaft und Arbeit beantragte die A.___ GmbH eine anfechtbare Verfügung. Am 9. Juli 2021 reichte sie ein Gesuch ein, worin sie um Gewährung eines nicht rückzahlbaren Beitrags von CHF 200'000 ersuchte. Mit Verfügung vom 19. November 2021 wies das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, vertreten durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit, das Gesuch um wirtschaftliche Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, es fehle an einem Sitz der Gesellschaft in der Schweiz. Die Gebühr für die Verfügung wurde auf CHF 250 festgesetzt.

B.

Mit Eingabe vom 3. Dezember 2021 und Ergänzung vom 11. Januar 2022 erhob die A.___ GmbH (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die ablehnende Verfügung des



Volkswirtschaftsdepartements (Vorinstanz) vom 19. November 2021 mit den Anträgen, diese sei aufzuheben und ihr sei ein nicht rückzahlbarer Beitrag in der Höhe von CHF 200'000 ausbezahlen, eventualiter unter der Auflage, dass das Geld einzig der Schweizer Zweigniederlassung zugutekomme, subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung der Höhe des nicht rückzahlbaren Beitrags an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Auf die Erhebung eines Kostenvorschusses wurde seitens des Gerichtes vorläufig verzichtet.

Mit Vernehmlassung vom 9. Februar 2022 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin reichte am 14. Februar 2022 seine Kostennote 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 3. Dezember 2021 rechtzeitig erhoben. Zusammen mit der Ergänzung vom 11. Januar 2022 erfüllt die Beschwerdeeingabe formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Umstritten ist, ob die Beschwerdeführerin als im Kanton St. Gallen ansässige Zweigniederlassung einer österreichischen juristischen Person Anspruch auf Härtefallgelder hat. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, ihre Zweigniederlassung in K. __ verfüge über eine eigene Firmennummer im UID-Register und zwei Vollzeitstellen. In steuerrechtlicher Hinsicht gelte sie als Betriebsstätte und sei in der Schweiz steuerpflichtig. Bei rein grammatikalischer Auslegung von Art. 12 des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (SR 818.102, Covid-19-Gesetz) zähle ihre Zweigniederlassung nicht zu den antragsberechtigten Unternehmen. Schweizer Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Hauptsitz in der Schweiz



erhielten Härtefallunterstützung, wobei dafür der Kanton am Hauptsitz für die Ausrichtung der Gelder sämtlicher Zweigniederlassungen zuständig sei. Der vorliegende Fall eines ausländischen Unternehmens mit Zweigniederlassung in der Schweiz sei nirgends geregelt, weshalb eine vom Gericht zu schliessende Lücke vorliege. Die Aufzählung der anspruchsberechtigten Unternehmen in Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes sei nicht abschliessend. Auch Stiftungen und Vereine gehörten dazu. Einzelunternehmen und Personengesellschaften zählten ebenfalls zu den Unternehmen, obschon sie wie Zweigniederlassungen keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen würden. Im Gesellschaftsalltag seien sodann Unterschiede zwischen einer in der Schweiz ansässigen Tochter-Aktiengesellschaft einer ausländischen Gesellschaft und einer Zweigniederlassung eines ausländischen Unternehmens inexistent. Es liege eine Ungleichbehandlung von Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz und solchen mit Sitz im Ausland vor. Für ihre Zweigniederlassung erhalte sie keine Unterstützung des österreichischen Staates, da die Besteuerung in der Schweiz erfolge. Sie sei auf dem Marktgebiet für Pauschalreisen tätig. Die Vorenthaltung von Härtefallgeldern durch die Vorinstanz führe zu unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen, was eine Verletzung der Richtlinie 90/314/EWG darstelle. Firmenintern seien keine österreichischen Fördergelder in die Schweizer Zweigniederlassung geflossen. Im Verwaltungsrecht stehe die teleologische Auslegung im Vordergrund. Die in Frage stehenden gesetzlichen Regelungen dienten dem Schutz der Wirtschaft, insbesondere der Reisebranche. Zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigung seien die Zweigniederlassungen denn auch berechtigt. Nicht zuletzt sei zu berücksichtigen, dass die gesetzlichen Bestimmungen pandemiebedingt rasch hätten beschlossen werden müssen und der Gesetzestext von daher fehleranfällig und auslegungsbedürftig sei. Denkbar wäre, dass ihr die Härtefallunterstützung zugesprochen werde mit der Auflage, diese ausschliesslich der Schweizer Zweigniederlassung zukommen zu lassen.

3.

3.1.

3.1.1.

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 (in der bis 31. Dezember 2021 gültigen Fassung AS 2021 884, Covid-19-Härtefallverordnung) in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes 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).

Der Kanton St. Gallen hat für die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen auf Grundlage der bundesrechtlichen Bestimmungen gemäss Covid-19-Gesetz und Covid-19-Härtefallverordnung das Gesetz 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) erlassen. 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). Gemäss Art. 3 Abs. 1 des kantonalen Covid-Gesetzes 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).

3.1.2.

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. 7/9, 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.

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. Die staatlichen Unterstützungen haben trotz und auch gerade wegen der besonderen gesundheitlichen und gesellschaftlichen Situation der Bevölkerung den Charakter von Hilfestellungen (und damit von Subventionen). Daran ändert nichts, dass Unternehmen, welche die Voraussetzungen für die Gewährung von finanziellen Garantien und nicht rückzahlbaren Beiträgen erfüllen, die Leistungen auch einfordern können. Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, entstehen zwar "Ansprüche"; deren Erfüllung geschieht jedoch im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Mittel (Art. 2 des kantonalen Covid-Gesetzes). Somit wird deutlich, dass es sich nicht um klassische Ansprüche, begründet auf durchsetzbaren Rechten, handelt, sondern vielmehr um berechtigte Erwartungen gegenüber dem Gemeinwesen, das Unternehmen innerhalb der verfügbaren Mittel zu unterstützen, wobei einerseits die Behandlung der Gesuche einer Verteilgerechtigkeit unterliegt und es andererseits um eine angemessene Ausschüttung von Geldern, bezogen auf die konkreten Verhältnisse des einzelnen Unternehmens, geht. In diesem Sinn ist Art. 5 Abs. 3 des kantonalen Covid-Gesetzes, wonach kein Anspruch auf Finanzhilfen geltend gemacht werden kann, zu verstehen.

Das bedeutet, dass der Kanton bei der Umsetzung der Covid-Massnahmen, insbesondere im Rahmen der finanziellen Unterstützung von Betroffenen, analog dem Subventionsrecht einen weiten Ermessensspielraum genießt. Ähnlich den Subventionen beziehen sich die Covid-Härtefallunterstützungen auf Spezialgebiete, und die Rechtsmittelbehörden verfügen über keine eigenen Fachkenntnisse. Eine freie Überprüfung der Praxis der Vorinstanz würde – wie bei den Subventionen – auch die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen



Antragsstellenden in sich bergen (vgl. zur Überprüfung von Subventionsentscheiden BVGer A-1851/2013 vom 20. August 2013 E. 2 und B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 2.2 mit Hinweisen; im Allgemeinen BGE 133 II 35 E. 3). Das Verwaltungsgericht hat sich daher bei der Überprüfung der Gewährung von Härtefallgeldern Zurückhaltung aufzuerlegen, indem es in Fragen, die durch die Justizbehörden naturgemäss schwer überprüfbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen des erstinstanzlichen Fachgremiums abweicht. Insbesondere bei der Bewertung und Einstufung der in den Rechtsgrundlagen definierten Kriterien ist ein erheblicher Beurteilungsspielraum vorhanden (vgl. analog zum Vergaberecht BGE 139 II 185 E. 9.3, VerwGE B 2020/29 vom 13. März 2020 E. 2.3.2). Diesen Ermessensbereich hat das Gericht zu respektieren, soweit nicht frei zu prüfende Rechtsfragen zur Diskussion stehen. Hat eine fachkundige Behörde, wie hier das vom Kanton bestellte Fachgremium (Art. 11 Abs. 4 des kantonalen Covid-Gesetzes), eine Empfehlung abgegeben, ist substantiiert darzulegen, inwiefern das Ermessen überschritten oder allenfalls unterschritten ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 8.3).

3.2.

Nach Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Massnahmen für Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (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).



Art. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes 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). Nach Art. 2 der Covid-19-Härtefallverordnung haben die Unternehmen die Rechtsform eines Einzelunternehmens, einer Personengesellschaft oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz. Das Unternehmen verfügt über eine Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer). Die Unternehmen richten ihr Gesuch an denjenigen Kanton, in welchem sie am 1. Oktober 2020 ihren Sitz hatten (Art. 13 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung).

3.3.

Das schweizerische Handelsgesellschaftsrecht ist grundsätzlich ausgerichtet auf die wirtschaftlich und rechtlich selbständige, einheitlich organisierte und geführte Unternehmung. Im Zuge wirtschaftlichen Wachstums kann sich jedoch eine stärkere Strukturierung aufdrängen. Mit der Zweigniederlassung sieht das Schweizerische Privatrecht die Möglichkeit vor, dass ein Unternehmen sich seine rechtliche Einheit bewahren, sich aber regional ausbreiten, an verschiedenen Orten Produktions- oder Vertriebsstellen errichten und diesen eine gewisse organisatorische und wirtschaftliche Selbständigkeit verleihen kann. Der Begriff der Zweigniederlassung wird im Gesetz an verschiedenen Stellen vorausgesetzt, aber nicht definiert. Nach herrschender Lehre und bundesgerichtlicher Praxis ist darunter ein kaufmännischer Betrieb zu verstehen, der zwar rechtlich Teil einer Hauptunternehmung ist, von der er abhängt, aber in eigenen Räumlichkeiten dauernd eine gleichartige Tätigkeit wie jene ausübt und dabei über eine gewisse wirtschaftliche und geschäftliche Selbständigkeit verfügt (vgl. BGE 117 II 85). Rechtlich bleibt die Zweigniederlassung Bestandteil des Gesamtunternehmens. Durch diese rechtliche Abhängigkeit, also das Fehlen einer eigenen Rechtspersönlichkeit (und damit auch Parteifähigkeit), unterscheidet sich die Zweigniederlassung insbesondere von der Tochtergesellschaft. Zweigniederlassungen sind in das Handelsregister des Ortes einzutragen, an dem sie sich befinden (Art. 931 Abs. 2 OR). Auch ausländische Gesellschaften können in der Schweiz Zweigniederlassungen errichten. Diese sind ebenfalls in das Handelsregister einzutragen (Art. 935 Abs. 2 OR) und unterstehen nach Art. 160 Satz 2 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (SR 291, IPRG) schweizerischem Recht (vgl. zum Ganzen Meyer-Hayoz/Forstmoser/Sethe, Schweizerisches



Gesellschaftsrecht, 12. Aufl. 2018, S. 832 ff.).

In steuerrechtlicher Hinsicht ist eine juristische Person aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit in der Schweiz steuerpflichtig, wenn sie hier eine Betriebsstätte unterhält (Art. 51 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, SR 642.11, DBG, Art. 72 Abs. 1 lit. b des Steuergesetzes, sGS 811.1; sog. Nebensteuerdomizil). Eine Zweigniederlassung gilt als Betriebsstätte (Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkommentar zum DBG, 3. Aufl. 2016, N 23 zu Art. 4 DBG). Dies ist auch in Art. 5 Abs. 2 lit. b des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.916.31, DBA-A) so geregelt. Die Steuerpflicht beschränkt sich auf den in der Schweiz erzielten Ertrag, welcher objektmässig ermittelt wird (Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, a.a.O., N 5 zu Art. 52 DBG; Art. 7 Abs. 1 DBA-A).

3.4.

Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt oder eine Antwort gibt, die aber als sachlich unhaltbar angesehen werden muss. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden (sog. qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung (BGE 135 III 385 E. 2.1, 135 V 279 E. 5.1). Eine echte Gesetzeslücke liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck, auf die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab (BGE 133 V 9 E. 3.1, 132 III 707 E. 2).

4.

Die Beschwerdeführerin ist eine GmbH nach österreichischem Recht mit Sitz in X.__(Österreich). Seit 2009 betreibt sie in K.__(Österreich) eine Zweigniederlassung. Wie die Beschwerdeführerin selbst zutreffend ausführt, besitzt diese keine



Rechtspersönlichkeit und damit auch keine Parteifähigkeit. Die Zweigniederlassung begründet auch keinen eigenständigen Sitz am Ort, wo sie sich befindet. Rechtlich gesehen kann eine Gesellschaft nur einen Sitz haben (Meyer-Hayoz/Forstmoser/Sethe, a.a.O., S. 835). Vom in Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes und Art. 2 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung definierten Begriff des (antragsberechtigten) Unternehmens, namentlich eines Einzelunternehmens, einer Personengesellschaft oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz, werden weder die Zweigniederlassung in K. __ noch die Beschwerdeführerin selbst erfasst. Auch das kantonale Covid-Gesetz stellt in Art. 3 Abs. 1 lit. c für die Anspruchsberechtigung wie der Bund auf den Unternehmenssitz im Kanton St. Gallen ab. Eine von den eidgenössischen Voraussetzungen abweichende Regelung hätte zur Folge, dass sich der Bund an den kantonalen Kosten der Härtefallmassnahmen nicht beteiligen würde (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a der Covid-19-Härtefallverordnung). Da Vereine und Stiftungen zu den juristischen Personen zählen (Meyer-Hayoz/Forstmoser/Sethe, a.a.O., S. 62), sind diese im Unternehmensbegriff von Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes und Art. 2 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung mitgemeint und liegt folglich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin eine abschliessende Aufzählung vor. Im Gegensatz zur Zweigniederlassung werden das Einzelunternehmen und die Personengesellschaft, die wie die Zweigniederlassung über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, sodann in Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes und in Art. 2 der Covid-19-Härtefallverordnung ausdrücklich erwähnt. Für Zweigniederlassungen in verschiedenen Kantonen ist allein der Sitzkanton für die Ausrichtung von Beiträgen zuständig. Beiträge anderer Kantone an Zweigniederlassungen können nicht beim Bund abgerechnet werden (Erläuterungen des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Verordnung über Härtefallmassnahmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 18. Juni 2021, S. 16). In der Botschaft der Regierung vom 19. Januar 2021 zum kantonalen Covid-Gesetz ist übereinstimmend festgehalten, dass ein (Handelsregister)-Eintrag lediglich als Zweigniederlassung nicht zum Bezug von Härtefallmassnahmen berechtigt, da bei diesen der Sitzkanton zuständig sei (ABI 2021-00.037.159, S. 8).

Der Wortlaut der für die Anspruchsberechtigung auf Härtefallgelder massgebenden gesetzlichen Bestimmungen des Bundes und des Kantons ist vorliegend eindeutig und klar. Demnach kann die Beschwerdeführerin, deren Sitz sich am 1. Oktober 2020 nicht in der Schweiz befand und die für die nicht mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Zweigniederlassung das Gesuch um Härtefallunterstützung einreichen müsste, im Kanton St. Gallen keinen Anspruch auf Härtefallunterstützung geltend machen. Dass die Zweigniederlassung der Beschwerdeführerin über eine Firmennummer im Schweizer UID-Register verfügt, vermag daran nichts zu ändern.



Das vom Bundesamt für Statistik (BFS) geführte UID-Register ist eine zentrale Datenbank, die ausschliesslich der Unternehmensidentifikation dient und keinerlei Rechtswirkungen zeitigt (vgl. Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer, SR 431.03). Die Zweigniederlassungen ausländischer Firmen werden weder im Covid-19-Gesetz, noch in der Covid-19-Härtefallverordnung oder im kantonalen Covid-Gesetz erwähnt. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass eine entsprechende Regelung vergessen ging, gibt es nicht. Selbst wenn dem so wäre, hiesse dies noch nicht, dass der Gesetzgeber, hätte er dazu eine ausdrückliche Bestimmung erlassen, sich für eine Entschädigung von Zweigniederlassungen ausländischer Firmen hätte entscheiden müssen. Auch wenn eine Lösung mit Entschädigung ausländischer Zweigniederlassungen ebenfalls denkbar und möglich gewesen wäre, lässt sich daraus nicht ableiten, dass der fehlende Anspruch auf Härtefallgelder für Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen zu einem unhaltbaren Ergebnis führt. Die Beschränkung auf Unternehmen mit Sitz in der Schweiz macht durchaus Sinn, da damit weitreichende Abklärungen bei ausländischen Firmen und unterschiedlichsten Regelungen von Coronaentschädigungen in anderen Ländern wie auch doppelte oder Überentschädigungen vermieden werden können. Der Schweizer Sitz einer Unternehmung als Anknüpfungspunkt für die Anspruchsberechtigung stellt einen sachlichen Grund dar, der die unterschiedliche Behandlung von Zweigniederlassungen von schweizerischen und ausländischen Unternehmen rechtfertigt. Die staatlich finanzierten Härtefallmassnahmen sollen in erster Linie die Existenz von Schweizer Unternehmen sichern. Dies geht auch aus Art. 6 lit. b der Covid-19-Härtefallverordnung hervor, wonach bei rechtlich eigenständigen Schweizer Unternehmen, die jedoch direkt oder indirekt mit einer Gruppengesellschaft (z.B. Mutter-, Tochter- oder Schwestergesellschaft) mit Sitz im Ausland verbunden sind, die ihnen gewährten Mittel nicht an diese verbundene ausländische Gruppengesellschaft übertragen werden dürfen. Aufgrund der vom Wortlaut her klaren gesetzlichen Regelung bedarf es weder einer (teleologischen) Auslegung, noch ist deswegen von einer echten Lücke auszugehen. Vielmehr liegt ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor. Dass andere Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen in der Schweiz Härtefallunterstützung erhalten hätten, wird von der Beschwerdeführerin nicht vorgebracht. Im Ergebnis mag es zwar unbefriedigend erscheinen, dass die Beschwerdeführerin für die Geschäftstätigkeit ihrer Zweigniederlassung offenbar in Österreich nicht entschädigt wurde. Dies hängt jedoch mit der österreichischen Entschädigungspraxis zusammen und rechtfertigt kein Abweichen vom klaren Gesetzeswortlaut in der Schweiz. Schliesslich lässt sich auch aus der von der Beschwerdeführerin zitierten EU-Pauschalreiserichtlinie 90/314/EWG, die allerdings seit Juli 2018 nicht mehr in Kraft ist und durch die Richtlinie EU 2015/230



über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen ersetzt wurde, kein direkter Anspruch auf eine Härtefallentschädigung ableiten. Somit liegt keine unzulässige Diskriminierung und / oder Wettbewerbsverzerrung vor. Bei der Kurzarbeitsentschädigung ist die Ausgangslage eine andere. Diese wird für bei der Arbeitslosenversicherung versicherte, in der Schweiz tätige Arbeitnehmende ausgerichtet; sie steht daher auch den in der Zweigniederlassung in K.___ beschäftigten Angestellten der Beschwerdeführerin zu. Auf die Rechtsform oder den Sitz der arbeitgebenden Unternehmung kommt es dabei nicht an.

5.

Zusammenfassend erfüllt die Beschwerdeführerin mangels Sitz in der Schweiz die Voraussetzung für die Zuspreehung eine Härtefallunterstützung nicht, weshalb ihr die Vorinstanz eine solche zu Recht verweigert hat. Die Beschwerde ist somit 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 Entscheidegebühr von CHF 1'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) – der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da die Frage, ob Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen Anspruch auf Härtefallentschädigungen haben, vom Verwaltungsgericht bisher noch nicht behandelt wurde, 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 zu Recht 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.