



**Fall-Nr.:** B 2022/73  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 13.09.2022  
**Entscheiddatum:** 15.06.2022

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 15.06.2022**

**Finanzielle Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, Art. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 5a der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (in der bis 31. Dezember 2021 gültigen Fassung AS 2021 884). Die Annahme, dass ein Unternehmen, welches im Jahr 2020 oder im Fall eines gleitenden Jahresdurchschnitts in einer späteren zwölfmonatigen Periode bis maximal Juni 2021 einen Gewinn ausweist, in der Regel keine ungedeckten Fixkosten hatte, erweist sich als sachgerecht. Wird die Umsatzeinbusse von 40 Prozent nicht erreicht, besteht kein Anspruch auf Härtefallentschädigung. Unternehmen, deren Tätigkeitsbereiche mittels Spartenrechnung klar abgegrenzt werden, können beantragen, dass die einzelnen Anforderungen separat beurteilt werden. Vorliegend handelt es sich bei den zwei Bereichen Handel mit Schutzmasken und Handel mit Arbeits- und Firmenbekleidung um den Verkauf von Konsumgütern und damit generell um eine Handelstätigkeit in einer nicht direkt von behördlicher Schliessung oder vom Umsatzrückgang betroffenen Branche. Es liegen daher keine unterschiedlichen Sparten vor (Verwaltungsgericht, B 2022/73).**

**Entscheid vom 15. Juni 2022**

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

**Q. \_\_ AG,**

**Beschwerdeführerin,**



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 am 29. August 1990 gegründete Q.\_\_ AG mit Sitz in X.\_\_ bezweckt die Erbringung von Dienstleistungen in der Unternehmensberatung in den Bereichen ... Mit Gesuch vom 24. Februar 2021 beantragte die Gesellschaft eine finanzielle Härtefallunterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie in der Höhe von CHF 70'000. Sie gab dabei an, als Zulieferbetrieb für antragsberechtigte Branchen in den letzten zwölf Monaten einen Umsatzausfall von mindestens 40 Prozent erlitten zu haben. Mit Schreiben vom 29. März 2021 teilte das Amt für Wirtschaft und Arbeit der Gesuchstellerin mit, dass kein Härtefall vorliege und das Gesuch abzuweisen sei.

Mit Schreiben vom 12. April 2021 verlangte die Q.\_\_ AG eine beschwerdefähige Verfügung. Sie machte geltend, im Kerngeschäft mit Arbeits- und Firmenbekleidung sei der Umsatz um über 40 Prozent eingebrochen. Das neue Geschäft mit den Gesichtsschutzmasken sei als temporäres Ersatzgeschäft mit geringer Marge zu betrachten, weshalb es bei der Umsatzberechnung nicht zu berücksichtigen sei. Ferner habe sie die Fixkosten im Jahr 2020 mit Reduktion von Personal- und Managementkosten um CHF 53'000 gesenkt.

Nach Einreichung weiterer Unterlagen und unverändert abschlägigem Bescheid des Volkswirtschaftsdepartements beantragte die Q.\_\_ AG am 27. September 2021 erneut eine anfechtbare Verfügung. Das Volkswirtschaftsdepartement teilte der Gesuchstellerin in der Folge mit, dass auch bei Anwendung einer Spartenrechnung keine ungedeckten Fixkosten resultierten, weshalb das Gesuch abgelehnt werden



müsse, und stellte ohne anderslautende Mitteilung die beantragte anfechtbare Verfügung in Aussicht. Am 10. Januar 2022 stellte das Volkswirtschaftsdepartement eine Beurteilung des Gesuchs unter Beachtung des Zeitraums Juli 2020 bis Juni 2021 in Aussicht und bat um weitere Auskünfte. Die Q.\_\_ AG gab keine entsprechende Rückmeldung, sondern verlangte am 9. Februar 2022 abermals eine anfechtbare Verfügung. Diese erging am 23. März 2022. Das Gesuch um wirtschaftliche Unterstützung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie wurde abgewiesen mit der Begründung, dass die Gesuchstellerin keiner anspruchsberechtigten Branche angehöre und der Nachweis des Zulieferbetriebs wie auch des massgeblichen Umsatzrückgangs von 40 Prozent trotz mehrfacher Aufforderung nicht erbracht worden sei. Die Gebühr für die Verfügung wurde auf CHF 250 festgesetzt.

### **B.**

Mit Eingabe vom 6. April 2022 erhob die Q.\_\_ AG (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die ablehnende Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements (Vorinstanz) mit dem sinngemässen Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, und ihr sei ein nicht rückzahlbarer Beitrag in der Höhe von CHF 70'000 zuzusprechen. Auf die Erhebung eines Kostenvorschusses wurde seitens des Gerichtes vorläufig verzichtet.

Mit Vernehmlassung vom 29. April 2022 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Auf die Erwägungen in der angefochtenen Verfügung und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihres Antrags 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<sup>bis</sup> 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 6. April 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



### 2.

Umstritten ist, ob die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für einen nicht rückzahlbaren Beitrag erfüllt. Sie macht im Wesentlichen geltend, ihr Unternehmen sei in zwei klar abgrenzbare Sparten aufgeteilt. Die Sparte Bekleidung habe im Geschäftsjahr 2020 eine Umsatzeinbusse von 45,82 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 erlitten, womit die Voraussetzung eines Umsatzrückgangs von mindestens 40 Prozent erfüllt sei. Diese Umsatzeinbusse sei sodann zu mehr als 75 Prozent auf ausgebliebene Geschäftstätigkeiten mit anspruchsberechtigten Betrieben zurückzuführen. Sie sei Zulieferin von diesen. Ohne entsprechende Massnahmen wie Lohnreduktionen, Verzicht auf Honorare und Entwicklung eines neuen Produkts (Gesichts-Schutzschild) hätte in der Sparte Bekleidung ein Verlust von CHF 80'000 resultiert. Es lägen daher ungedeckte Fixkosten vor.

Die Vorinstanz erwog in der angefochtenen Verfügung, anhand der von der Beschwerdeführerin eingereichten Akten habe nicht ermittelt werden können, ob der erforderliche Umsatzrückgang als Zulieferin eingetreten sei. Sie habe die mitwirkungspflichtige Beschwerdeführerin mehrfach erfolglos um entsprechende Auswertungen ersucht, weshalb das Gesuch abgewiesen worden sei.

### 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 und Abs. 1<sup>sexies</sup>



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 Mindestvor-aussetzungen 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 Rechtsanspruch 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, 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-Härtfallverordnung 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 Rechtsanspruch 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-Härtfallunterstützungen 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 bezüglich 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.

#### 3.2.1.

Nach Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Härtefallmassnahmen 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<sup>bis</sup> 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).

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 (sog. Typ 1-Unternehmen). Bei Umsatzrückgängen von Januar 2021 bis Juni 2021 im Zusammenhang mit behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie kann das Unternehmen für die Berechnung des Umsatzrückgangs anstelle des Jahresumsatzes 2020 den Umsatz einer späteren



Periode von zwölf Monaten verwenden, längstens bis und mit Juni 2021 (sog. gleitender Jahresdurchschnitt; Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> der Covid-19-Härtefallverordnung und Erläuterungen EFV, S. 7; sog. Typ 2-Unternehmen). Das Unternehmen hat gegenüber dem Kanton sodann zu bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren (Art. 5a der Covid-19-Härtefallverordnung). Unternehmen, deren Tätigkeitsbereiche mittels Spartenrechnung klar abgegrenzt werden, können beantragen, dass die Anforderungen nach den Art. 3 Abs. 1 lit. c, 5, 5a und 8-8c je Sparte separat beurteilt werden (Art. 2a der Covid-19-Härtefallverordnung).

### 3.2.2.

Nach Art. 3 Abs. 1 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 und per 30. September 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).

Massgebend für die Zuordnung eines Unternehmens zu einer vom Umsatzrückgang betroffenen Branche ist der NOGA (Nomenclature Générale des Activités Economiques, zu Deutsch: Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige)-Code des Bundesamtes für Statistik. Die Regierung legt die NOGA-Codes fest, die zu einer Unterstützung berechtigen (Art. 4 Abs. 2 des kantonalen Covid-Gesetzes). Anderen Unternehmen können Härtefallmassnahmen gewährt werden, wenn sie einen



Umsatzrückgang nach Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung erlitten haben und nachweisen, dass dieser zu mehr als 75 Prozent auf ausgebliebene Geschäftstätigkeiten mit Unternehmen nach Art. 4 Abs. 1 des kantonalen Covid-Gesetzes zurückzuführen ist (Art. 4 Abs. 3 lit. a des kantonalen Covid-Gesetzes).

### 3.3.

Im Verwaltungsverfahren sind Begehren auf Verlangen der Behörde mit einer kurzen Begründung schriftlich einzureichen oder zu Protokoll zugeben. Allfällige Beweismittel sind zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen (Art. 11 Abs. 1 und 2 VRP). Dabei handelt es sich um eine Mitwirkungspflicht, genauer gesagt Mitwirkungslast der Verfahrensparteien, welche in enger Verbindung zu Art. 12 Abs. 2 VRP steht, wonach die Untersuchungspflicht der Behörden auf die Erhebung der angebotenen und leicht zugänglichen Beweise beschränkt ist (A. Kneer, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 8 zu Art. 11 VRP). Härtefallmassnahmen werden auf Gesuch hin gewährt. Entsprechende Gesuche können einmalig bis zum 31. Oktober 2021 ausschliesslich elektronisch mittels dem bereitgestellten Formular beim Kanton eingereicht werden (Art. 11 Abs. 1 des kantonalen Covid-Gesetzes). Aus dem elektronischen Formular sind die notwendigen Beilagen ersichtlich.

## 4.

### 4.1.

Die Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin besteht hauptsächlich im Verkauf von Berufs- und Arbeitskleidung. Sie gehört damit keiner der direkt betroffenen Branchen mit einem im Anhang zum Regierungsbeschluss aufgezählten NOGA-Code an. Als Zulieferbetrieb könnte sie indessen allenfalls Anspruch auf Entschädigung haben, sofern ihr mindestens 40-prozentiger Umsatzrückgang zu mehr als 75 Prozent auf ausgebliebenen Geschäftstätigkeiten mit anspruchsberechtigten Unternehmen zurückzuführen ist. Mit dem Kriterium des Umsatzrückgangs von mindestens 40 Prozent sollen Härtefälle abgedeckt werden, die direkt oder indirekt auf behördliche Massnahmen zurückzuführen sind (Erläuterungen EFV, S. 7).

Eine weitere zu erfüllende Voraussetzung ist das Vorhandensein von ungedeckten Fixkosten. Gleich wie die Covid-19-Härtefallverordnung sieht das kantonale Covid-Gesetz für Unternehmen mit einem Umsatz von unter 5 Millionen Franken keine pauschale Fixkostenentschädigung vor. Es werden nicht einfach sämtliche während der Schliessungszeiten der Betriebe anfallenden Fixkosten, sondern lediglich die ungedeckten Fixkosten entschädigt. Nach der gerichtsnotorischen Praxis der Vorinstanz werden auf der Basis der vom Unternehmen eingereichten und



plausibilisierten Zahlen der Erfolgsrechnung 2020 die ungedeckten Fixkosten für das Kalenderjahr 2020 und für die Zeit bis Juni 2021 ermittelt. Zum in der Jahresrechnung 2020 ausgewiesenen Jahresergebnis werden die getätigten, liquiditätsunwirksamen Abschreibungen hinzugerechnet (sog. indirekter Cashflow) und anschliessend die Hälfte der durchschnittlichen Abschreibungen der Jahre 2018/2019 in Abzug gebracht. Die Annahme, dass ein Unternehmen, welches mit dieser Berechnungsmethode im Jahr 2020 oder im Fall eines gleitenden Jahresdurchschnitts in einer späteren zwölfmonatigen Periode bis maximal Juni 2021 einen Gewinn ausweist, in der Regel keine ungedeckten Fixkosten hatte, erweist sich dabei im Grundsatz als sachgerecht.

Die Beschwerdeführerin erzielte im Jahr 2020 über das ganze Unternehmen gesehen einen Umsatz von CHF 437'432 (act. 8/1.6). In der Periode Juli 2020 bis Juni 2021 belief sich ihr Umsatz auf CHF 324'108 (act. 8/4.5.2 und 4.5.3). Der Umsatz der Vorjahre 2018 und 2019 betrug im Durchschnitt CHF 452'094 (act. 8/1.3 und 1.4). Der Umsatzrückgang im Jahr 2020 betrug damit rund 4 Prozent und in der Periode Juli 2020 bis Juni 2021 28 Prozent. Weder als Typ 1-Unternehmen (Umsatzrückgang im Jahr 2020 verglichen mit den Vorjahren 2018/2019) noch als Typ 2-Unternehmen (Umsatzrückgang Juli 2020 bis Juni 2021 verglichen mit den Vorjahren 2018/2019) erreicht die Beschwerdeführerin damit die erforderliche Mindesthöhe für die Umsatzeinbusse von 40 Prozent.

#### **4.2.**

Die Beschwerdeführerin macht indessen geltend, der Umsatzrückgang sei für die Sparte Bekleidung separat zu betrachten. Sie sei seit April 2020 in zwei Sparten tätig, einerseits in der seit langem bestehenden Sparte der Arbeits- und Firmenbekleidung, bei welcher sowohl für das Jahr 2020 als auch für die Periode Juli 2020 bis Juni 2021 die Schwelle der mindestens 40-prozentigen Umsatzeinbusse erreicht werde, und in der seit April 2020 neu aufgebauten Sparte mit dem Verkauf von Schutzmasken. In der Sparte Bekleidung lägen ohne die Massnahmen des Lohn- und Honorarverzichts zudem ungedeckte Fixkosten vor. Zu klären ist somit, ob es sich bei den beiden Bereichen Verkauf von Arbeits- und Firmenbekleidung und Verkauf von Schutzmasken um unterschiedliche Sparten im Sinn der gesetzlichen Bestimmungen handelt.

Nach Art. 12 Abs. 2<sup>ter</sup> des Covid-19-Gesetzes muss es Unternehmen, deren Tätigkeiten klar abgegrenzt sind, ermöglicht werden, verschiedene Arten von Beihilfen zu erhalten, sofern es keine Überlappungen gibt. Bei Einführung dieser Bestimmung ging es um eine Regelung für Unternehmen, die in verschiedenen Branchen tätig sind und als Folge davon bereits Anspruch auf andere branchenspezifische Covid-19-



Finanzhilfen des Bundes haben, womit sie gestützt auf Art. 12 Abs. 2<sup>bis</sup> des Covid-19-Gesetzes von den Härtefallmassnahmen gemäss Covid-19-Gesetz ausgeschlossen wären (z.B. Restaurationsbetrieb mit Kulturbühne oder Reisecarunternehmen, das im regionalen Personenverkehr tätig ist und gleichzeitig Ausflugsfahrten anbietet; vgl. Erläuterungen EFV, S. 5). In der Covid-19-Härtefallverordnung wird daher in Art. 2a präzisiert, dass Unternehmen mit Tätigkeitsbereichen, die mittels Spartenrechnung klar abgegrenzt werden, beantragen können, dass die Anforderungen bezüglich Lohnkosten in der Schweiz, Umsatzrückgang, ungedeckte Fixkosten sowie umsatzabhängigen Höchstbetrag separat nach Sparte beurteilt werden.

Die Beschwerdeführerin vertreibt gemäss Website Arbeits- und Firmenbekleidung. Als Folge des Ausbruchs der Epidemie verkauft sie seit April 2020 zusätzlich Schutzmasken und Schutzscheiben. Auch wenn mit den Schutzmasken nebst der Arbeits- und Firmenbekleidung ein neues Produkt hinzugekommen ist, handelt es sich letztlich bei beiden Bereichen um den Verkauf von Konsumgütern und damit generell um eine Handelstätigkeit in einer nicht direkt von behördlicher Schliessung oder vom Umsatzrückgang betroffenen Branche (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a und b des kantonalen Covid-Gesetzes). Für eine separate Betrachtung hinsichtlich des Umsatzrückgangs fehlt es damit an klar abgrenzbaren verschiedenen Tätigkeitsbereichen (Branchen) im Sinn der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen. Zudem kam der Handel mit den Schutzmasken im Jahr 2020 neu dazu mit dem Zweck, den covidbedingten Umsatz- und Ertragsrückgang im Bereich Arbeits- und Firmenbekleidung zu kompensieren. Er kann daher bei der Bestimmung der Umsatzeinbusse nicht einfach ausser Acht gelassen werden. Unter diesen Umständen ist eine separate Beurteilung des Umsatzrückgangs wie auch der ungedeckten Fixkosten für den Bereich Bekleidung ausgeschlossen.

### 4.3.

Wie eingangs dargelegt, fehlt es über die ganze Unternehmung gesehen sowohl für das Jahr 2020 als auch für die Periode Juli 2020 bis Juni 2021 an einem mindestens 40-prozentigen Umsatzrückgang und damit an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Zusprechung von Härtefallgeldern (vgl. Art. 12 Abs. 1<sup>bis</sup> des Covid-19-Gesetzes, Art. 5 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung). Die Vorinstanz hat damit das Gesuch der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen, weshalb auch die Beschwerde gegen deren Verfügung vom 23. März 2022 abzuweisen ist.

Bei diesem Verfahrensausgang kann offengelassen werden, wie es sich mit den ungedeckten Fixkosten und dem Anteil am auf ausgebliebenen Geschäftstätigkeiten



mit anspruchsberechtigten Branchen zurückzuführenden Umsatzrückgang verhält. Insbesondere braucht nicht geklärt zu werden, wie die Reduktion der Personalkosten um CHF 27'000 und der Managementkosten um CHF 26'000 unter dem Aspekt der ungedeckten Fixkosten zu berücksichtigen gewesen wäre. Für das Jahr 2020 kann immerhin festgehalten werden, dass mit diesen Massnahmen über alles gesehen ein Gewinn von CHF 4'530 erzielt wurde (act. 8/4.5.5). Im Bereich Bekleidung betrug der Gewinn sogar CHF 24'848 (act. 8/4.7). Für die Periode Juli 2020 bis Juni 2021 lässt sich der Geschäftserfolg mangels Zwischenabschluss nicht beurteilen.

### 5.

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 im Zusammenhang mit Härtefallmassnahmen für Unternehmen aufgrund der Covid-19-Gesetzgebung erst wenige Entscheide des Verwaltungsgerichts ergangen und publiziert worden sind, rechtfertigt es sich, ausnahmsweise auf die Erhebung der Kosten zu verzichten.

Ein Antrag auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurde von keiner Seite gestellt, weshalb darüber nicht zu befinden ist (Art. 98 Abs. 1 VRP). Bei diesem Verfahrensausgang hätte die unterliegende Beschwerdeführerin ohnehin keinen Ersatzanspruch (Art. 98<sup>bis</sup> VRP), und der Vorinstanz steht grundsätzlich 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.).

## **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.