

WBE.2023.323 / SM / wm

(2023.000928)

Art. 40

Urteil vom 29. April 2024

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Dambeck
Verwaltungsrichter Dommann
Gerichtsschreiberin i.V. Mahler

Beschwerde- **A._____ AG**
führerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Widerruf der Kreditausfallgarantie
gemäss Sonderverordnung 2 zur Abfederung der wirtschaftlichen
Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Entscheid des Regierungsrats vom 16. August 2023

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Am 16. Februar 2021 gewährte das Generalsekretariat des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) der A._____ AG eine Kreditausfallgarantie nach § 7a der Sonderverordnung 2 zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (Fassung vom 20. Januar 2021, in Kraft vom 14. Januar 2021 bis 31. März 2021; SonderV 20-2, SAR 961.212) für einen Kredit von Fr. 45'000.00 und die Dauer von fünf Jahren. Den abgesicherten Kredit hat die A._____ AG von der B._____ AG bezogen.

2.

Die BDO AG, welche vom DVI mit der Durchführung von Nachkontrollen beauftragt war, verlangte von der A._____ AG mit Schreiben vom 26. Januar 2022 zusätzliche Unterlagen ein. Aufgrund der entsprechenden Belege wurde in der Folge für die Jahre 2018 – 2020 von einer Überschuldung des Unternehmens ausgegangen. Im Hinblick auf einen allfälligen Widerruf der Kreditausfallgarantie gewährte das DVI der A._____ AG am 4. August 2022 das rechtliche Gehör. Die A._____ AG nahm am 22. August 2022 Stellung.

3.

Am 28. September 2022 verfügte das Generalsekretariat des DVI:

1. Die Kreditausfallgarantie des Departements Volkswirtschaft und Inneres vom 16. Februar 2021 zum Gesuch Nr. 200225 wird widerrufen und aufgehoben.
2. Die vorliegende Verfügung wird der B._____ zugestellt mit der Empfehlung, den gewährten Kredit per sofort zu widerrufen.

B.

1.

Dagegen erhob die A._____ AG mit Eingabe vom 28. Oktober 2022 Beschwerde beim Regierungsrat mit folgenden Anträgen:

1. Es sei die angefochtene Verfügung vom 28. September 2022 vollumfänglich und ersatzlos aufzuheben und es sei die Kreditausfallgarantie vom 16. Februar 2021 zum Gesuch Nr. 200225 nicht zu widerrufen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin.

2.

Die B. _____ AG verzichtete auf eine Beteiligung am Verfahren, nachdem ihr das DVI mit Schreiben vom 17. Oktober 2022 mitgeteilt hatte, dass sie die Kreditausfallgarantie nicht verliere.

3.

Der Regierungsrat beschloss am 16. August 2023:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.- sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 201.10 total Fr. 2'201.10, werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Unter Berücksichtigung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.- hat diese noch Fr. 201.10 zu bezahlen.
3. Die Ausrichtung einer Parteientschädigung entfällt.

C.

1.

Gegen den Regierungsratsbeschluss erhob die A. _____ AG mit Eingabe vom 22. September 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den Begehren:

1. Es sei der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2023 und die Widerrufsverfügung vom 28. September 2022 aufzuheben und es sei die Kreditausfallgarantie vom 16. Februar 2021 zum Gesuch Nr. 200225 nicht zu widerrufen resp. festzustellen, dass die Widerrufsverfügung vom 28. September 2022 nichtig ist.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen im Verwaltungsgerichts- und vorinstanzlichen Regierungsratsverfahren zulasten der Beschwerdegegnerin resp. der Staatskasse.

2.

Mit Eingabe vom 13. November 2023 beantragte der Rechtsdienst des Regierungsrats namens des Regierungsrats die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

3.

Der ursprüngliche Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin teilte dem Verwaltungsgericht mit Schreiben vom 11. Dezember 2023 mit, dass sein Mandat erloschen sei.

4.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 29. April 2024 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Gemäss § 50 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200) beurteilt der Regierungsrat Beschwerden gegen Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden. Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 VRPG). Das Verwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

Mit dem angefochtenen Entscheid wird bestätigt, dass die mit Verfügung vom 16. Februar 2021 gewährte Kreditausfallgarantie zu widerrufen und der B._____ AG zu empfehlen ist, das gewährte Darlehen zu kündigen. Dadurch ist die Beschwerdeführerin in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert (§ 42 lit. a VRPG).

3.

Die weiteren Beschwerdevoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist einzutreten.

4.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG).

II.

1.

Die Beschwerdeführerin beanstandet formelle Fehler beim Widerruf der Verfügung vom 16. Februar 2021. Es sei unverständlich, weshalb sie Adressatin der Verfügung vom 28. September 2022 sei. Damit werde die am 16. Februar 2021 gewährte Kreditausfallgarantie widerrufen. Dieser Widerruf hätte gegenüber der B._____ AG erfolgen müssen, da sie (und nicht die Beschwerdeführerin) Partei des Kreditausfallgarantievertrags sei. Ohnehin lasse sich die gewährte Kreditausfallgarantie aufgrund der Vertragsbeziehung zwischen dem Kanton und der B._____ AG nicht einseitig widerrufen. Es liege eine privatrechtsgestaltende Verfügung vor, welche grundsätzlich nicht mehr widerrufen werden könne, sobald das privatrechtliche Rechtsgeschäft vollzogen sei. Es handle sich um einen Entscheid gemäss § 37 Abs. 2 VRPG, der nach der besonderen Natur der Sache nicht zurückgenommen werden könne.

2.

Der Regierungsrat bestätigte die Verfügung des Generalsekretariats des DVI vom 28. September 2022, womit die der Beschwerdeführerin am 16. Februar 2021 gewährte Kreditausfallgarantie widerrufen wurde (§ 37 Abs. 1 VRPG). Die Empfehlung an die Bank, das gewährte Darlehen im Betrag von Fr. 45'000.00 zu kündigen, hat er ebenfalls nicht beanstandet. Zur Begründung erwog er, die Beschwerdeführerin habe nicht hinreichend zu belegen vermocht, dass sie im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2019 nicht überschuldet gewesen sei. Aus diesem Grund seien die Voraussetzungen für die Gewährung einer Kreditausfallgarantie nach § 7a Abs. 1^{quater} SonderV 20-2 nicht gegeben gewesen, womit § 37 Abs. 1 VRPG Anwendung finde. Die Beschwerdeführerin habe massgeblich dazu beigetragen, dass die Kreditausfallgarantie "aufgrund einer falschen Sachlage" gewährt worden sei. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiege dasjenige der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes klar. In der Beschwerdeantwort ergänzt die Vorinstanz, es liege keine gemäss § 37 Abs. 2 VRPG unwiderrufliche Verfügung vor. § 7a Abs. 6 SonderV 20-2 sehe die Rückforderbarkeit von Härtefallhilfen ausdrücklich vor. Ohnehin könnten auch privatrechtsgestaltende Verfügungen widerrufen werden, wenn besonders gewichtige Interessen betroffen seien.

3.

3.1.

Gemäss § 37 Abs. 1 VRPG können Entscheide, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, durch die erlassende Behörde oder die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegt.

Widerruf einer Verfügung bedeutet, dass die verfügende oder allenfalls eine übergeordnete Behörde eine fehlerhafte Verfügung von Amtes wegen ändert (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1214; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2022, Rz. 838). Ein Widerruf kommt demnach nur bei fehlerhaften Verfügungen in Betracht, wobei die Fehlerhaftigkeit ursprünglicher oder nachträglicher Natur sein kann. Die ursprünglich fehlerhafte Verfügung ist von Anfang an mit einem Rechtsfehler behaftet; nachträgliche Fehlerhaftigkeit liegt vor, wenn seit dem Ergehen der Verfügung eine Änderung der Rechtsgrundlagen oder eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist (Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2023.48 vom 28. September 2023, Erw. II/1.3; WBE.2020.197 vom 26. Oktober 2020, Erw. II/3.2; WBE.2019.317 vom 30. Oktober 2019, Erw. II/1).

Im Unterschied zu Erkenntnissen von Zivil- und Strafbehörden und im Verwaltungsrecht tätigen Justizbehörden kommt somit Verwaltungsverfügungen keine materielle Rechtskraft zu, sondern nur, aber immerhin, Rechtsbeständigkeit, was bedeutet, dass sie – nur noch – unter bestimmten Voraussetzungen einseitig aufgehoben oder zum Nachteil des Adressaten abgeändert werden dürfen. Wegen des Legalitätsprinzips können Verwaltungsverfügungen nicht unumstösslich sein (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2015, S. 211 f.). Vorbehalten bleiben Entscheide, die nach besonderen Vorschriften oder der Natur der Sache nicht oder nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden können (§ 37 Abs. 2 VRPG). Die Praxis hat verschiedene Fallgruppen gebildet, bei denen eine Verfügung regelmässig in materielle Rechtskraft erwächst, d.h. nicht mehr widerrufen werden kann, weil das Interesse am Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit in der Regel gewichtiger ist als dasjenige an der richtigen Rechtsanwendung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1231; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 871). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Verwaltungsakt ein subjektives Recht begründet, wenn die genannte Interessenabwägung bereits im Verfahren, das zum Entscheid geführt hat, vorgenommen worden ist oder wenn der Betroffene vom Recht, das ihm der Verwaltungsakt verliehen hat, bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut, denn ein Widerruf ist auch in Fällen zulässig, wenn er aufgrund eines besonders wichtigen öffentlichen Interesses geboten ist (BGE 143 II 1, Erw. 5.1 = Die Praxis 107 [2018] Nr. 41; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1232).

3.2.

Im vorliegenden Fall bestehen drei Rechtsverhältnisse. Im Zentrum des Verhältnisses zwischen Kanton und Beschwerdeführerin steht die Zusage des ersteren, dass er gegenüber der kreditgebenden Bank eine Kreditausfallgarantie abgeben werde. Zwischen dem Kanton und der Bank wurde ein entsprechender Kreditausfallgarantievertrag abgeschlossen. Schliesslich existiert zwischen der Beschwerdeführerin und der Bank ein Darlehensvertrag.

Das Generalsekretariat DVI gab der Bank in Dispositiv Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung vom 28. September 2022 die "Empfehlung" ab, den gewährten Kredit zu widerrufen und somit den Darlehensvertrag mit der Beschwerdeführerin zu kündigen. Mithin verzichtete es darauf oder sah keine rechtliche Handhabe, die Bank zur Kündigung des Darlehensvertrags zu verpflichten. Daraus folgt, dass auch die Kreditausfallgarantie des Kantons bestehen bleibt, was das Generalsekretariat des DVI gegenüber der B. _____ AG in der Verfügung vom 17. Oktober 2022 (act. 81) auch so bestätigt hat. Dies bedeutet, dass unabhängig vom Widerruf der ursprünglichen Verfügung vom 16. Februar 2021 der Kanton weiterhin gegenüber der Bank für den vollständig ausbezahlten Darlehensbetrag

"geradestehen" muss. Aus den Akten ergibt sich nichts Anderes, ebenso verzichtet die Vorinstanz auf eine gegenteilige Behauptung.

Es ist kein nennenswertes öffentliches Interesse daran erkennbar, trotz der weiterbestehenden Garantieverpflichtung gegenüber der Bank einzig die Zusicherung gegenüber der Beschwerdeführerin zu widerrufen. Eine "richtige Rechtsanwendung" wird damit höchstens formell und nur im Verhältnis zwischen dem Kanton und der Beschwerdeführerin erreicht; effektive Konsequenzen hat ein derartiger Widerruf jedoch nicht. Sowohl der Kreditausfallgarantie- als auch der Darlehensvertrag werden dadurch nicht infrage gestellt. Zudem bestehen an einem solchen Widerruf auch keine finanziellen Interessen der Öffentlichkeit, da die Garantieverpflichtung gegenüber der Bank weiterbesteht und die Bank den vollen Kreditbetrag bereits ausbezahlt hat. Die gegenteiligen Ausführungen der Vorinstanz (angefochtener Entscheid, S. 7) wurden bezeichnenderweise in keiner Art und Weise konkretisiert.

Gegen einen Widerruf spricht insbesondere das Gebot der Rechtssicherheit: Die Bank hat berechtigtes Vertrauen in ihre Vereinbarung mit dem Kanton gesetzt. Wie ihre Anfrage vom 13. Oktober 2022 (act. 81) zeigt, ist der Widerruf geeignet, Unklarheiten über ihre Rechte und Pflichten gegenüber dem Kanton und gegenüber der Beschwerdeführerin zu schüren. Darüber hinaus sind Formulierungen wie diejenige, dass der Bank eine Kündigung des Darlehens "empfohlen" wird, nicht geeignet, zur Rechtssicherheit beizutragen.

Insgesamt ergibt sich, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf der Zusicherung einer Kreditausfallgarantie vorliegend nicht erfüllt sind. Dabei kann offenbleiben, ob die entsprechende Verfügung vom 16. Februar 2021 fehlerhaft war oder nicht.

3.3.

Der Vollständigkeit halber gilt es festzuhalten, dass ein Widerruf der Zusicherung einer Kreditausfallgarantie dort infrage kommt, wo der Kreditausfallgarantievertrag noch nicht abgeschlossen ist. Der Widerruf ist ebenfalls möglich, wo die Darlehenssumme noch nicht bzw. noch nicht vollständig ausbezahlt wurde. Voraussetzung des Widerrufs der Zusicherung der Kreditausfallgarantie ist in diesen Fällen aber, dass der Kanton eine Handhabe hat, die Bank von (weiteren) Auszahlungen des Darlehens abzuhalten. Das öffentliche Interesse an einem Widerruf dürfte hier regelmässig höher wiegen als das Gebot der Rechtssicherheit.

4.

Zusammenfassend erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Die Verfügung des Generalsekretariats

DVI vom 28. September 2022 und der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz sind aufzuheben.

Ein schwerwiegender Eröffnungsfehler oder inhaltlicher Mangel, welcher die Annahme von Nichtigkeit rechtfertigt, liegt nicht vor (vgl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 7; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1102 ff.).

Bei diesem Verfahrensausgang erübrigte es sich, die B._____ AG im vorliegenden Beschwerdeverfahren beizuladen (§ 12 VRPG).

III.

1.

Die Beschwerdeführerin obsiegt. Entsprechend dem Verfahrensausgang hat sie keine Verfahrenskosten zu tragen. Den Vorinstanzen werden grundsätzlich keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 31 Abs. 2 VRPG).

2.

Bei diesem Ergebnis hat die Beschwerdeführerin gegenüber dem Regierungsrat Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 32 Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 lit. e VRPG).

Für die Höhe der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150) massgebend. Der Entschädigungsrahmen geht in Beschwerdeverfahren mit einem Streitwert bis Fr. 50'000.00, von Fr. 1'500.00 bis Fr. 6'000.00 (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 2 AnwT). Der vorliegende Streitwert entspricht der gewährten Kreditausfallgarantie und beträgt Fr. 45'000.00. Angesichts dieses Streitwerts, eines unterdurchschnittlichen Aufwands (insbesondere: keine Verhandlung, keine zweite Rechtsschrift, Rechtsmittelverfahren, vorzeitiger Mandatsabbruch) sowie einer mittleren Schwierigkeit des Falls rechtfertigt sich eine Entschädigung von Fr. 3'000.00 (§ 8a Abs. 2 AnwT). Sie wird als Gesamtbetrag festgesetzt. Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c AnwT).

3.

Im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren hat die Beschwerdeführerin ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen. Zudem hat sie gegenüber dem DVI Anspruch auf eine Parteientschädigung, die gegenüber derjenigen im vorliegenden Verfahren leicht erhöht ist (insbesondere: kein vorzeitiger Mandatsabbruch) (§ 32 Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 lit. e VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden der Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2023 sowie der Entscheid des Generalsekretariats des Departements Volkswirtschaft und Inneres vom 28. September 2022 aufgehoben.

2.

Die Verfahrenskosten des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens sowie des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gehen zu Lasten des Kantons.

3.

3.1.

Das Generalsekretariat des Departements Volkswirtschaft und Inneres wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin die im Verwaltungsbeschwerdeverfahren entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'500.00 zu ersetzen.

3.2.

Der Regierungsrat wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'000.00 zu ersetzen.

Zustellung an:

die Beschwerdeführerin

den Regierungsrat

das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Generalsekretariat

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen.

(Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

Aarau, 29. April 2024

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin i.V.:

Michel

Mahler