

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00004 vom 21. November 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-11-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00004](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00004)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00004 du 21 novembre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00004 del 21 novembre 2024

## Regeste

Covid-19-Härtefallprogramm; 1, 2, 3. und 4. Zuteilungsrunde | [Der Beschwerdegegner widerrief, nachdem das Verfahren aus anderen Gründen zur Neuurteilung an ihn zurückgewiesen worden war, seine Verfügungen zur Gewährung von Härtefallunterstützungen an die Beschwerdeführerin und forderte die ausbezahlten Beiträge zurück, da die Beschwerdeführerin bereits mit Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen unterstützt worden war.] Die der Beschwerdeführerin ausgerichteten Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen sind als branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes im Bereich Kultur zu qualifizieren, deren Gewährung nach Art. 12 Abs. 2bis Covid-19-Gesetz in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 den gleichzeitigen Bezug von Härtefallentschädigungen ausschliesst (E. 5.4). Eine Spartenrechnung, welche eine Abweichung von diesem Grundsatz erlaubt hätte, hat die Beschwerdeführerin nicht eingereicht (E. 5.4-5.5). Da deshalb eine der zwingenden Voraussetzungen für den Bezug von Härtefallentschädigungen nicht erfüllt ist und die Beschwerdeführerin überdies in ihrem Antrag diesbezüglich falsche Angaben gemacht hat, ist eine Rückforderung der gewährten Beiträge gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz zulässig (E. 6.3). Nichts anderes ergibt sich aus den allgemeinen Grundsätzen zum Widerruf von Verfügungen (E. 7). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2024.00004 Urteil der 4. Kammer vom 21. November 2024 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A GmbH, vertreten durch B, Beschwerdeführerin, gegen Kanton Zürich, vertreten durch die Finanzdirektion des Kantons Beschwerdegegner, betreffend Covid-19-Härtefallprogramm; 1., 2., 3. und 4. Zuteilungsrunde, hat sich ergeben: I. A. Die A GmbH mit Sitz in Regensdorf wurde 2011 gegründet und hat die Vermietung von Marktständen an einem Musikfestival zum Zweck. B. Mit Verfügungen vom 16. Februar 2021, 22. März 2021, 1. Juli 2021 und 4. November 2021 gewährte die Finanzdirektion des Kantons Zürich der A GmbH im Rahmen der 1. bis 4. Zuteilungsrunde des Covid-19-Härtefallprogramms unter Berücksichtigung des Umsatzdurchschnitts der Jahre 2018 und 2019 insgesamt einen nicht rückzahlbaren Beitrag im Umfang von Fr. 72'625.40 und ein Darlehen mit einer Laufzeit von zehn Jahren im Betrag von Fr. 63'547.70. [...] C. Die gegen diese Verfügungen erhobenen Rekurse der A GmbH wurden vom Regierungsrat mit Beschluss vom 9. Februar 2022 vereinigt und teilweise gutgeheissen (Verfahren RRB Nr. 191/2022). Der Regierungsrat wies die Sache zur Neuurteilung an die Finanzdirektion zurück und wies

diese insbesondere an [...] auf den Umsatzdurchschnitt der Jahre 2017 und 2018 abzustellen. D. Bereits am 25. November 2020 hatte die Fachstelle Kultur der Direktion der Justiz und des Innern der A GmbH für den Zeitraum vom 28. Februar bis 31. Oktober 2020 eine Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen in der Höhe von Fr. 24'640.- zugesprochen. Es folgten am 8. September 2021 und am 21. Februar 2022 weitere Zusprachen von Fr. 6'651.50 für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. April 2021 respektive Fr. 125'614.80 für den Zeitraum vom 1. Mai bis 31. Dezember 2021. Insgesamt erhielt die A GmbH Fr. 150'906.30 als Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen. E. Unter Bezugnahme auf diese von der Fachstelle Kultur gewährten Ausfallentschädigungen verfügte die Finanzdirektion am 7. Februar 2023, dass der A GmbH keine Härtefallbeiträge aus dem Covid-19-Härtefallprogramm gewährt werden (Dispositiv-Ziff. I), widerrief die Verfügungen vom 16. Februar 2021 (1. Zuteilungsrunde), 22. März 2021 (2. Zuteilungsrund), 1. Juli 2021 (3. Zuteilungsrunde) und 4. November 2021 (4. Zuteilungsrunde) mangels Anspruchsberechtigung (Dispositiv-Ziff. II) und verpflichtete die A GmbH zur Rückzahlung der gewährten Beiträge von insgesamt Fr. 72'625.40 sowie der gewährten Darlehen im verbleibenden Saldo von Fr. 62'639.80 innert 30 Tagen ab Mitteilung der Verfügung. Dies begründete die Finanzdirektion im Wesentlichen damit, dass die A GmbH bei der Beantragung der Härtefallbeiträge falsche Angaben gemacht habe, indem sie auf dem Antragsformular bestätigt habe, dass sie keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes habe. II. Einen am 10. März 2023 gegen die Verfügung der Finanzdirektion vom 7. Februar 2023 erhobenen Rekurs der A GmbH wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 15. November 2023 ab (Dispositiv-Ziff. I), verpflichtete die A GmbH zusätzlich, für die gewährten nicht rückzahlbaren Beiträge sowie die gewährten Darlehen einen Zins von jährlich 5 % seit der Auszahlung zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. II) und auferlegte der A GmbH die Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. III; Verfahren RRB Nr. 1293/2023). III. Am 9. Januar 2024 erhob die A GmbH Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, es sei der Beschluss des Regierungsrats vom 15. November 2023 aufzuheben, die Verfügungen vom 16. Februar 2021 (1. Zuteilungsrunde), 22. März 2021 (2. Zuteilungsrund), 1. Juli 2021 (3. Zuteilungsrunde) und 4. November 2021 (4. Zuteilungsrunde) seien nicht zu widerrufen, die Rückerstattungsverpflichtung betreffend die nicht rückzahlbaren Beiträge und die gewährten Darlehen im verbleibenden Saldo sei aufzuheben und die Sache sei zum Neuntscheid im Sinn der Erwägungen des Regierungsrats gemäss dessen erstem Rekursentscheid vom 9. Februar 2022 (RRB Nr. 191/2022) an die Finanzdirektion zurückzuweisen. Der Regierungsrat, vertreten durch die Staatskanzlei, beantragte am 30. Januar 2024 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Finanzdirektion verzichtete am 8. Februar 2024 auf das Einreichen einer Beschwerdeantwort. Am 27. August 2024 beantragte die Finanzdirektion, es sei die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), gegebenenfalls untervertreten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem Verfahren beizuladen und es sei ihr Parteistellung zuzusprechen, sofern das Gericht auf die Beschwerde eintrete. Eventualiter sei das WBF, gegebenenfalls untervertreten durch das SECO, zu einer Stellungnahme einzuladen, sofern das Gericht auf die Beschwerde eintrete. Diese Anträge wies der Vorsitzende mit Verfügung vom 28. August 2024 ab, soweit darauf einzutreten war. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Rekursentscheide des Regierungsrats über Anordnungen der Finanzdirektion betreffend Beiträge im Rahmen

des Covid-19-Härtefallprogramms zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Nach Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz, SR 818.102, in der ab dem 19. Dezember 2020 geltenden Fassung [AS 2020 5821, vgl. unten E. 4.2]) kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Härtefallmassnahmen dieser Kantone unterstützen für Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder juristische Personen mit Sitz in der Schweiz (Unternehmen), die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben und am 1. Oktober 2020 ihren Sitz im jeweiligen Kanton hatten und die 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. Dabei liegt ein Härtefall vor, wenn der Jahresumsatz des betroffenen Unternehmens unter 60 % des mehrjährigen Durchschnitts liegt (Art. 12 Abs. 1 bis Covid-19-Gesetz). Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz macht die Unterstützung durch den Bund zudem davon abhängig, dass das Unternehmen vor dem Ausbruch von Covid-19 profitabel oder überlebensfähig war und dass es nicht Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes hat. Gemäss Art. 12 Abs. 4 Covid-19-Gesetz regelt der Bundesrat die Einzelheiten in einer Verordnung. Am 1. Dezember 2020 trat vor diesem Hintergrund die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 25. November 2020 (Covid-19-Härtefallverordnung 2020 [HFMV 20], SR 951.262) in Kraft (AS 2020 4919). Diese regelte im zweiten Abschnitt, der bis zum 31. Dezember 2021 Geltung hatte, welche Anforderungen die Unternehmen erfüllen müssen, damit sich der Bund an den Kosten und den Verlusten, die einem Kanton aus seinen Härtefallmassnahmen für Unternehmen entstehen, beteiligt (Art. 2–6 HFMV 20). Vorausgesetzt wurde unter anderem, dass das unterstützte Unternehmen gegenüber dem Kanton belegt hat, dass es profitabel oder überlebensfähig ist (Art. 4 Abs. 1 lit. a HFMV 20) sowie dass sein Umsatz im Jahr 2020 im Zusammenhang mit den behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie unter 60 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt (Art. 5 Abs. 1 HFMV 20). Bei Umsatzrückgängen in den Monaten Januar 2021 bis Juni 2021 kann das Unternehmen für die Berechnung des Umsatzrückgangs anstelle des Jahresumsatzes 2020 den Umsatz einer späteren Periode von 12 Monaten verwenden (Art. 5 Abs. 1 bis HFMV 20). 2.2 Nachdem der Bund allein die Voraussetzungen für seine Beteiligung an kantonalen Härtefallmassnahmen regelte, waren die Kantone grundsätzlich frei in der Entscheidung, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten wollten; namentlich konnten die Kantone die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen auch enger als der Bund formulieren (EFV, Erläuterungen zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, Bern, 31. März 2021 [Erläuterungen HFMV 20], S. 2; Bundesrat, Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020, BBl 2020 8819 ff., 8822 und 8824). 2.3 Der Kantonsrat des Kantons Zürich beschloss am 14. Dezember 2020 einen Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich und legte gegenüber der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 leicht angepasste Anforderungen für die Unterstützung von Unternehmen fest (ABl 2020-12-16, Meldungsnummer

RS-ZH08-0000000086). Am 25. Januar 2021 beschloss der Kantonsrat einen Zusatzkredit und Nachtragskredite für eine 2. Zuteilungsrunde im Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich. Zudem ermächtigte er den Regierungsrat, die Kriterien und den Zuteilungsmechanismus des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich gemäss den Bundesvorgaben anzupassen (ABI 2020-01-29, Meldungsnummer RS-ZH02-0000000106). Der Regierungsrat beschloss am 22. Januar 2021, dass in der 2. Zuteilungsrunde nunmehr ausschliesslich die Kriterien des Bundes angewendet würden (RRB 56/2021 S. 2), was in der Folge auch für die weiteren Zuteilungsrunden galt. Am 15. März 2021 bewilligte der Kantonsrat einen zweiten Zusatzkredit und weitere Nachtragskredite für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich (ABI 2021-03-19, Meldungsnummer RS-ZH02-0000000108; zum Ganzen VGr, 6. Juli 2023, VB.2023.00058, E. 2.3 – 29. September 2022, VB.2022.00211, E. 2.2 – 28. Juli 2022, VB.2022.00135, E. 3.2). 3. Weder das Bundesrecht (BGr, 28. September 2022, 2C\_8/2022, E. 1.3.4) noch das kantonale Recht räumt einen Anspruch auf Covid-19-Härtefallhilfe ein. Bei den Covid-19-Härtefallbeiträgen, die im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich ausbezahlt werden, handelt es sich folglich um Subventionen im Sinn von § 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2; VGr, 6. Juli 2023, VB.2023.00058, E. 3 – 22. Dezember 2022, VB.2022.00285, E. 4 – 1. September 2022, VB.2022.00134, E. 4.2). Die Gewährung von Covid-19-Härtefallhilfen an Unternehmen liegt damit im Ermessen der Finanzdirektion bzw. des Regierungsrats. Das Verwaltungsgericht kann die Ermessensausübung durch die Vorinstanzen nur auf das Überschreiten, Unterschreiten oder den Missbrauch des Ermessens überprüfen, hingegen nicht auf die Angemessenheit des Entscheids (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 25 ff. und 66 ff.).

#### **E. 4.1**

Das Covid-19-Gesetz, die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 sowie die Verordnungen des Bundesrats zur Unterstützung des Kulturbereichs wurden seit ihrem Inkrafttreten mehrfach revidiert. Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln hat das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz das zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids massgebende materielle Recht anzuwenden (BGE 147 V 278 E. 2.1, 144 II 326 E. 2.1.1; VGr, 6. Juli 2023, VB.2023.00058, E. 4.1, und 3. Februar 2022, VB.2021.00688, E. 3). Gemäss § 5 StaatsbeitragsG sind Gesuche um Staatsbeiträge nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht zu behandeln.

#### **E. 4.2**

Vorliegend sind insgesamt vier unterschiedliche Gesuche der Beschwerdeführerin für Covid-19-Härtefallbeiträge zu beurteilen, die verteilt über den Zeitraum vom 16. Februar 2021 bis zum 4. November 2021 (erstmalig) erstinstanzlich entschieden wurden. Die zur Beantwortung der Streitfrage, wie sich die Härtefallbeiträge nach der HFMV 20 zu Ausfallsentschädigungen für Kulturunternehmen verhalten, einschlägigen Normen (Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20, Art. 12 Abs. 2 bis Satz 1 Covid-19-Gesetz) standen während dieses ganzen Zeitraums unverändert in Kraft. Mithin kommen vorliegend das Covid-19-Gesetz in der am 19. Dezember 2020 in Kraft getretenen Fassung (AS 2020 5821) und die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 in der am 14. Januar 2021 in Kraft getretenen Fassung (AS 2021 8) zur Anwendung.

### **E. 4.3**

Was die Ausfallentschädigungen betrifft, welche der Beschwerdeführerin als Unternehmen im Kulturbereich gewährt wurden, stützte sich die Verfügung vom 25. November 2020 noch auf Art. 3 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 8 und 9 der Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur, AS 2020 855). Diese erliess der Bundesrat in Anwendung seiner Notrechtskompetenz gemäss Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Nach Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes wurde die COVID-Verordnung Kultur durch die Verordnung vom 14. Oktober 2020 über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid-19-Kulturverordnung; AS 2020 4147) abgelöst, welche der Bundesrat auf die nunmehr neu geschaffene gesetzliche Grundlage in Art. 11 Abs. 11 Covid-19-Gesetz stützte. Die Verfügungen vom 8. September 2021 und 21. Februar 2022 ergingen danach in Anwendung von Art. 3 lit. a in Verbindung mit Art. 4 bis 6 Covid-19-Kulturverordnung. Massgeblich war die (diesbezüglich unverändert gebliebene) Fassung vom 19. Dezember 2020 (AS 2020 5799).

### **E. 5.1**

Zu klären ist im vorliegenden Fall zunächst, ob die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen zum Erhalt von Härtefallbeiträgen im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms des Kantons Zürich noch erfüllte, nachdem sie bereits mit Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen unterstützt worden war.

### **E. 5.2**

Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz bestimmte, dass eine Unterstützung im Rahmen der Härtefallmassnahmen durch den Bund voraussetzt, dass die unterstützten Unternehmen nicht Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes haben, wobei Kurzarbeitsentschädigungen, Erwerbsausfallsentschädigungen sowie Kredite gestützt auf die Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung vom 25. März 2020 (AS 2020 1077) und das Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz vom 18. Dezember 2020 (AS 2020 5831) nicht als Covid-19-Finanzhilfen gelten. Der Botschaft des Bundesrats ist zu entnehmen, dass hiermit erreicht werden sollte, dass Unternehmen von der Härtefallunterstützung ausgeschlossen werden, wenn ihnen bereits Gelder gestützt auf die Artikel 11, 12b, 13 und 14 des Covid-19-Gesetzes, gestützt auf das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise (AS 2020 3825) oder gestützt auf andere zu diesem Zeitpunkt bestehende oder noch zu schaffende gesetzliche Grundlagen für sektorspezifische Hilfen zur Abfederung der Folgen von Covid-19 durch den Bund ausbezahlt werden (BBl 2020 8819 ff., 8828). Hier von Belang ist insbesondere Art. 11 Covid-19-Gesetz, welcher die Massnahmen des Bundes im Kulturbereich regelte. Dieser sah vor, dass der Bund Kulturunternehmen, Kulturschaffende sowie Kulturvereine im Laienbereich mit Finanzhilfen unterstützen kann (Art. 11 Abs. 1 Covid-19-Gesetz). Der Bundesrat präziserte die Regelung von Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz in Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 und knüpfte die Auszahlung von Härtefallgeldern an die Bedingung, dass das gesuchstellende Unternehmen keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat.

### **E. 5.3**

Sowohl die COVID-Verordnung Kultur als auch die Covid-19-Kulturverordnung hatten zum Zweck, die durch die Bekämpfung des Coronavirus im Kultursektor entstandenen wirtschaftlichen Auswirkungen abzufedern (Art. 1 Abs. 2 COVID-Verordnung Kultur) respektive die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie für Kulturunternehmen, Kulturschaffende und Kulturvereine im Laienbereich abzumildern (Art. 1 lit. a Covid-19-Kulturverordnung). Zweitere Verordnung bezog sich beim Zweck explizit auf Art. 11 Covid-19-Gesetz (vgl. Art. 1 Ingress Covid-19-Kulturverordnung). Es ist vor diesem Hintergrund klar, dass die gestützt auf diese Verordnungen gewährten Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen als branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes im Bereich Kultur im Sinn von Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 zu qualifizieren sind.

#### **E. 5.4**

Der Bezug von Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen schloss aber nicht in jedem Fall einen zusätzlichen Bezug von Härtefallgeldern aus. So sah Art. 12 Abs. 2 ter Covid-19-Gesetz vor, dass es ermöglicht werden muss, verschiedene Arten von Beihilfen zu gewähren, wenn die Tätigkeiten eines Unternehmens klar abgegrenzt sind und sofern es keine Überlappungen gibt. Entsprechend konnten Unternehmen, deren Tätigkeitsbereiche mittels Spartenrechnung klar abgegrenzt werden, gemäss Art. 2a HFMV 20 in der Fassung ab dem 1. April 2021 (AS 2021 184) beantragen, dass unter anderem die Anforderung nach Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 je Sparte separat beurteilt wird. Die Finanzdirektion hatte entsprechend gemäss eigenen Angaben die Praxis, Unternehmen, die Kulturhilfen bezogen, dann zusätzlich auch Härtefallbeiträge nach HFMV 20 zu gewähren, wenn letztere nur zur Deckung des Verlusts in einer klar abgegrenzten Sparte genutzt wurden, der nicht von den Kulturhilfen erfasst wurde. Vorausgesetzt worden sei, dass offen und transparent kommuniziert und eine entsprechende Spartenrechnung im Sinn von Art. 2a HFMV 20 eingereicht werde.

#### **E. 5.5**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe zwar keine Spartenrechnung gemacht, ihre einzige Umsatzposition habe aber sowohl einen kulturellen als auch einen nicht kulturellen Bereich enthalten. Selbst wenn dem so wäre, würde dies vorliegend nichts ändern. Gemäss Wortlaut der Verordnung war für eine gleichzeitige Gewährung von Härtefallentschädigungen und Kulturhilfen zwingend eine Spartenrechnung nach Art. 2a HFMV 20 notwendig. Die Praxis der Finanzdirektion, beim Fehlen einer solchen keine Härtefallentschädigungen zusätzlich zu anderen branchenspezifischen Finanzhilfen zu gewähren, ist entsprechend nicht zu beanstanden. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin als Kulturunternehmen im Sinn von Art. 2 lit. c Covid-19-Kulturverordnung und Art. 2 lit. c COVID-Verordnung Kultur qualifiziert wurde. Das heisst, dass es sich bei ihr um eine juristische Person handelt, die ihren Geschäftsumsatz mehrheitlich im Kulturbereich erzielt, resp. dass sie eine juristische Person ist, die im Kultursektor tätig ist. Bei der Berechnung der Höhe der Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen wurden die vollständigen Umsätze und Aufwände der Beschwerdeführerin in den Referenzjahren 2017 und 2018 berücksichtigt. Folglich erfassten die gewährten Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen den gesamten aufgrund der Pandemie entstandenen Verlust der Beschwerdeführerin im Zeitraum vom 28. Februar 2020 bis 31. Oktober 2020 und für das Jahr 2021 und nicht bloss einen abgegrenzt der Kultur zurechenbaren Teil hiervon. Eine Sparte, die nicht durch die

Kulturhilfen abgedeckt worden wäre, wurde wie erwähnt nicht ausgeschlossen. Entsprechend ist der Schluss der Finanzdirektion in ihrer Verfügung vom 7. Februar 2023, dass der Beschwerdeführerin aufgrund von Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz und Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 nebst den bezogenen Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen keine Härtefallentschädigung mehr hätten gewährt werden dürfen, nicht zu beanstanden.

#### **E. 5.6**

Nicht relevant ist, zu welchem betragsmässigen Anteil der während der Covid-19-Pandemie entstandene Verlust der Beschwerdeführerin durch die Kulturhilfen gedeckt wurde. Die Regelung von Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 ist insofern klar, dass bei Gewährung von Kulturhilfen eine Gewährung von Härtefallbeiträgen ausgeschlossen ist, ausser es wurde eine Spartenrechnung nach Art. 12 Abs. 2 ter Covid-19-Gesetz bzw. Art. 2a HFMV 20 erstellt. Fehlt eine solche, ist eine subsidiäre Deckung von durch die Kulturhilfen allfällig nicht vollständig abgedeckten Verlusten durch die Härtefallentschädigungen nicht vorgesehen. Sofern von einer Doppelsubventionierung die Rede ist, bezieht sich dies folglich nicht auf die betragsmässige Höhe der Subventionen, sondern die Tatsache, dass für den gleichen Zeitraum aus zwei verschiedenen Töpfen Subventionen bezogen wurden, was der Gesetzgeber mit der Konzeption von Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz verhindern wollte. Auch der Einwand der Beschwerdeführerin, bei der Beantragung der Härtefallbeiträge sei die Rechtslage unklar gewesen, weshalb sie nicht gewusst habe, ob und wie sie neben der Kulturhilfe Härtefallgelder beantragen konnte, überzeugt nicht. Als sie ihr Gesuch in der 1. Zuteilungsrunde am 30. Januar 2021 stellte, standen Art. 12 Abs. 2 bis Covid-19-Gesetz und Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 schon seit einem Monat in Kraft und enthielt das Antragsformular bereits eine Selbstdeklaration betreffend den Bezug von branchenspezifischen Finanzhilfen (vgl. hierzu unten E. 6.3). Zwar gab die Frage, unter welchen Umständen Härtefallbeiträge für Kulturunternehmen ausgeschlossen sein sollen, zunächst tatsächlich Anlass zu Diskussionen im Bundesparlament (vgl. bspw. AB 2020 S 1180 [Voten Noser, Bischof und Maurer]). Diese waren jedoch mit dem Erlass der genannten Normen im Dezember 2020 beendet und die Frage gesetzgeberisch geklärt, womit die Beschwerdeführerin nichts mehr aus den parlamentarischen Debatten ableiten kann.

#### **E. 5.7**

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass die ihr gewährten nicht rückzahlbaren Härtefallbeiträge von der Fachstelle Kultur als trotz Pandemie erzielter Umsatz (Fr. 40'375.95 für das Jahr 2020 und Fr. 32'061.61 für Januar bis April 2021) berücksichtigt worden seien und die Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen entsprechend geringer ausgefallen seien, als wenn keine Härtefallbeiträge gewährt worden wären. Dieser Mangel beschlägt die Verfügungen der Fachstelle Kultur, die vorliegend nicht Streitgegenstand sind, weshalb darauf nicht näher einzugehen ist.

#### **E. 5.8**

Zusammengefasst ergibt sich aus dem Gesagten, dass die Beschwerdeführerin nach dem Erhalt von Kulturhilfen die notwendigen Voraussetzungen nach der HFMV 20 zum Erhalt von Härtefallentschädigungen im Covid-19-Härtefallprogramm nicht mehr erfüllte.

#### **E. 6.1**

Da es sich bei den Covid-19-Härtefallbeiträgen um Subventionen handelt, die unter das Staatsbeitragsgesetz fallen (vgl. zuvor E. 3), kommt eine Rückforderung gestützt auf § 14 StaatsbeitragsG in Betracht (VGr, 10. November 2022, VB.2022.00099, E. 4.1). Das Gleiche gilt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin auch analog für die unter dem Titel der Härtefallmassnahmen gewährten Darlehen (vgl. § 1 Abs. 3 StaatsbeitragsG).

### **E. 6.2**

Nach § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG werden Staatsbeiträge, die zu Unrecht zugesichert oder ausbezahlt worden sind, widerrufen oder zurückgefordert. Diese Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit § 12 StaatsbeitragsG, wonach Staatsbeiträge ihrem – im öffentlichen Interesse liegenden (§ 1 Abs. 1 StaatsbeitragsG) – Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden müssen (VGr, 10. November 2022, VB.2022.00099, E. 4.2 – 12. September 2019, VB.2018.00586, E. 3.3.1 – 24. Oktober 2001, VB.2001.00036, E. 2a/bb; vgl. auch VGr, 17. April 2019, VB.2018.00743, E. 6.2 – 28. März 2018, VB.2017.00757, E. 3.5). Diese Bestimmungen dienen somit der "Sicherung des Beitragszwecks" (so der vierte Titel des Staatsbeitragsgesetzes; vgl. auch § 12 Abs. 1 und 2 der Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 [LS 132.21], wo von der "Dauer der Zweckerfüllung" und der "Zweckbindung" die Rede ist). Die hier interessierenden Härtefallbeiträge unterscheiden sich insofern von den Beiträgen, welche von §§ 12 ff. StaatsbeitragsG gemeinhin erfasst werden, als dafür keine Zweckbindung angeordnet wurde. Sodann wurden die Beiträge zwar mit Bedingungen verknüpft; diese beschlagen jedoch einzig die "Einschränkung der Verwendung" gemäss Art. 6 HFMV 20. Dass die Beschwerdeführerin gegen diese Vorgaben verstossen hätte, macht der Beschwerdegegner nicht geltend (vgl. zum Ganzen VGr, 10. November 2022, VB.2022.00099, E. 4.2).

### **E. 6.3**

Jedoch sieht der 2. Abschnitt der HFMV 20 unter dem Titel "Anforderungen an die Unternehmen" zahlreiche Voraussetzungen vor, die ein gesuchstellendes Unternehmen erfüllen muss, damit eine Gewährung von Härtefallbeiträgen überhaupt in Frage kommt. Werden Härtefallbeiträge gewährt, obwohl eine dieser Voraussetzungen nicht vorliegt, erhielt ein Unternehmen unrechtmässig Härtefallbeiträge. Ausserdem enthielten die Antragsformulare für Härtefallentschädigungen jeweils unter dem Titel der Selbstdeklaration auch den folgenden Passus: "Wir bestätigen gegenüber dem Kanton Zürich, dass alle Eingaben im Formular und alle hochgeladenen Belege der Wahrheit entsprechen und dass: [...] unser Unternehmen bzw. die unter dem vorliegenden Instrument angemeldete Sparte unseres Unternehmens keinen Anspruch auf andere branchenspezifischen Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in der Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat [...]". Vorliegend datiert die erste zusprechende Verfügung der Fachstelle Kultur vom 25. November 2020 und erging damit deutlich vor dem ersten Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung von Härtefallentschädigungen am 30. Januar 2021. Indem die Beschwerdeführerin trotzdem einen Antrag mit der zuvor genannten Selbstdeklaration stellte, erwirkte sie die Zusprache von Härtefallbeiträgen durch falsche Angaben. Es ist daher in dieser Konstellation von "zu Unrecht" zugesicherten oder ausbezahlten Staatsbeiträgen im Sinn von § 14 Abs. 1 StaatsbeitragsG auszugehen, die entsprechend der Rückforderung unterliegen.

### **E. 6.4**

Auf die Rückforderung wird nach § 14 Abs. 3 StaatsbeitragsG verzichtet, wenn die empfangende Person infolge des Beitragsentscheids Massnahmen getroffen hat, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können (lit. a), und wenn die Rechtsverletzung oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts für die empfangende Person nicht leicht erkennbar war (lit. b). Im gleichen Sinn kann der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einer Rückforderung entgegenstehen. Dieser Grundsatz verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliches Verhalten, sofern eine genügende Vertrauensgrundlage besteht, auf welche sie sich in guten Treuen verlassen durfte, sie im Vertrauen in die Richtigkeit des behördlichen Verhaltens Dispositionen getroffen hat, die ohne Nachteile nicht rückgängig gemacht werden können, und zudem das private Interesse am Vertrauensschutz das öffentliche Interesse an der objektiv richtigen Rechtsanwendung überwiegt (vgl. statt vieler Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 627 ff.; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1970 ff.; vgl. VGr, 28. März 2018, VB.2017.00757, E. 4.2).

### **E. 6.5**

Dass einer der Gründe von § 14 Abs. 3 StaatsbeitragsG vorliegen würde, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich. Auch die Auflage eines jährlichen Zinses von 5 % seit der Auszahlung gemäss § 14 Abs. 2 StaatsbeitragsG ist gerechtfertigt; durch die falschen Angaben auf dem Antragsformular erwirkte die Beschwerdeführerin die unrechtmässige Zusicherung der Härtefallbeiträge mit schuldhaftem Verhalten. Entsprechend sind die Verfügung der Finanzdirektion vom 7. Februar 2023 und der Beschluss des Regierungsrats vom 15. November 2023 nicht zu beanstanden.

### **E. 7.1**

Das Vorgehen des Beschwerdegegners, aufgrund des nachträglich entdeckten Fehlens der Voraussetzung von Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 im zweiten Verfügungsverfahren ganz auf die Ausrichtung von Härtefallbeiträgen zu verzichten und die bereits ausgerichteten Beiträge und Darlehen zurückzufordern, wäre auch nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zum Widerruf von Verfügungen zulässig gewesen.

### **E. 7.2**

Die Frage der branchenspezifischen Unterstützung war in den jeweiligen Verfügungsverfahren betreffend die Härtefallentschädigungen der 1. bis 4. Zuteilungsrunde sowie im ersten Rekursverfahren vor Regierungsrat kein Thema, da die Finanzdirektion gemäss eigenen Angaben keine Kenntnis von den an die Beschwerdeführerin gewährten Kulturhilfen hatte. Entsprechend war auch die grundsätzliche Berechtigung der Beschwerdeführerin zum Bezug von Härtefallbeiträgen nicht strittig und ging es im ersten Rekursverfahren nur um die Höhe der gewährten Härtefallbeiträge. Entsprechend resultierte im erneuten Verfügungsverfahren im Vergleich zum vorhergehenden Rekursverfahren zwar eine substantielle Schlechterstellung der Beschwerdeführerin. Eine solche ist jedoch grundsätzlich bei einer Rückweisung durch die Rekursinstanz an ihre Vorinstanz zur Neubeurteilung zulässig. Dies gilt jedenfalls insoweit, als zugleich neue Tatsachen vorliegen, die gemäss § 20a Abs. 2 VRG zu berücksichtigen sind (vgl. Alain Griffel, Kommentar VRG, § 27 N. 21). Im vorliegenden Fall ist es angemessen, diese Schlechterstellung analog nach den Grundsätzen des Widerrufs einer rechtskräftigen Verfügung zu prüfen. So wurde die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für

Härtefallgelder von der Finanzdirektion zunächst bejaht und in diesem Punkt auch durch den Regierungsrat bestätigt, bevor die Finanzdirektion (nach dem Rückweisungsentscheid, welcher nur die Frage der Berechnung der Härtefallbeiträge betraf) mit der Verfügung vom 7. Februar 2023 von sich aus hierauf zurückkam. Folglich handelt es sich bei der Verfügung der Finanzdirektion vom 7. Februar 2023 im Wesentlichen um einen Widerruf der ursprünglichen Verfügungen aufgrund einer nachträglich entdeckten fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung. Ob ein solcher Widerruf zulässig ist, bestimmt sich im Einzelfall danach, ob die Durchsetzung des objektiven Rechts den individuellen Vertrauensschutz überwiegt (BGE 137 I 69 E. 2.3; BGr, 13. April 2016, 2C\_495/2015, E. 5.3; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 868). Hierbei ist zu beachten, dass in Situationen, in denen der Verfügungsadressat ein Rückkommen der Behörden verlangt, in der Regel das schutzwürdige Interesse verneint wird, wenn es für ihn zumutbar gewesen wäre, die entsprechenden Rügen im Erstverfahren oder ordentlichen Beschwerdeverfahren vorzubringen. Aus Symmetrieüberlegungen hat eine solche Nachlässigkeit aber auch einem Rückkommen durch die Verwaltung von Amtes wegen entgegenzustehen (vgl. VGr, 22. August 2024, VB.2024.00180, E. 3.3.3 mit Hinweis auf Tschannen/Müller/Kern, Rz. 865 und Martin Tanner, Wiedererwägung – Revision von ursprünglich fehlerhaften und Anpassung von nachträglich fehlerhaft gewordenen Verfügungen, Zürich etc. 2021, Rz. 214). Hierbei sind die Schwere der Sorgfaltspflichtverletzung, die betroffenen öffentlichen Interessen und das Interesse der Privatperson am Fortbestand der Verfügung zu berücksichtigen (Tanner, Rz. 215). Beim Bezug von Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen durch die Beschwerdeführerin handelte es sich nicht um eine Tatsache, die erst nach Erlass der ursprünglichen Verfügung entstanden oder entdeckbar geworden wäre. Wie erwähnt, hatte die Beschwerdeführerin bereits vor der ersten Antragstellung für Härtefallbeiträge Kulturgelder zugesprochen erhalten (vgl. oben E. 6.3). Zu klären ist immerhin, ob der Finanzdirektion der Bezug von Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen durch die Beschwerdeführerin bei Bearbeitung von deren Härtefallgesuchen hätte bewusst sein müssen und es sich dabei um eine Nachlässigkeit handelt, die einem Widerruf entgegensteht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen von der Fachstelle Kultur, welche bei der Direktion der Justiz und des Innern angegliedert ist, gewährt wurden, während die Gesuche um Ausrichtung von Härtefallentschädigung durch die Finanzdirektion bearbeitet wurden.

### **E. 7.3**

Das kantonale Recht enthält keine Regelungen, die einen automatischen Austausch von Informationen zwischen der Direktion der Justiz und des Innern und der Finanzdirektion betreffend die Gewährung von Finanzhilfen während der Covid-19-Pandemie erlauben würden. Zwar haben sich verschiedene Amtsstellen innerhalb eines Gemeinwesens gestützt auf den Grundsatz der Einheit der Verwaltung gegenseitig Amts- und Rechtshilfe zu leisten (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1784). Dieser Pflicht zur Amtshilfe sind jedoch durch den Datenschutz Schranken gesetzt. So darf eine Behörde einer anderen Behörde diejenigen Informationen weitergeben, welche sie auf Anfrage auch Privaten hätte bekannt geben dürfen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1787). Ohnehin setzt die Amtshilfe grundsätzlich einen entsprechenden Antrag der ersuchenden Behörde an die ersuchte Behörde voraus. Aus den Materialien ergibt sich, dass der Regierungsrat beabsichtigte, für die Missbrauchsbekämpfung bei der Auszahlung von Härtefallbeiträgen im Rahmen des

Covid-19-Härtefallprogramms auf Rückforderungsbestimmungen im Staatsbeitragsgesetz abzustellen (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 11. November 2020, Nr. 5663, Ziff. 2.4 [Anhang zu RRB Nr. 1097/2020]). Vor diesem Hintergrund ist auch die entsprechende Selbstdeklaration auf dem Antragsformular zu verstehen (vgl. oben E. 6.3). Statt auf ein komplexes Verfahren mit ausführlichen vorgängigen Abklärungen zu jeder einzelnen der Härtefallvoraussetzungen der HFMV 20 setzte der Beschwerdegegner massgeblich auf ein Selbstdeklarationsverfahren mit der Möglichkeit, falsche Angaben rückwirkend zu sanktionieren. Dieses Vorgehen ist mit Blick auf die Natur des Covid-19-Härtefallprogramms als Massenverfahren (vgl. VGr, 13. Juni 2024, VB.2023.00649, E. 5.4, und 14. Juli 2022, VB.2022.00068, E. 4.3.3) und die zeitliche Dringlichkeit der Auszahlung von Härtefallbeiträgen grundsätzlich nicht zu beanstanden. Folglich ist die späte Entdeckung der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen zur Gewährung von Härtefallbeiträgen nicht erfüllt, nicht auf eine der Finanzdirektion vorwerfbare Sorgfaltswidrigkeit zurückzuführen. Ohnehin ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin durch ihre Falschdeklaration massgeblich zu den fehlerhaften Verfügungen beigetragen hat. Unbehelflich ist sodann der Verweis darauf, dass die Fachstelle Kultur von den Härtefallbeiträgen Kenntnis hatte und deshalb auch die Finanzdirektion von den Kulturhilfen hätte wissen müssen. Der Grund, weshalb die Fachstelle Kultur von den durch die Beschwerdeführerin bezogenen Härtefallbeiträgen wusste, liegt darin, dass sie diese in ihrer Erfolgsrechnung für das Geschäftsjahr 2021 verbucht hatte und einen entsprechenden Auszug der Erfolgsrechnung der Fachstelle Kultur gemeinsam mit einem der Anträge zur Kenntnis brachte. Hingegen verschwieg die Beschwerdeführerin den Bezug von Ausfallentschädigungen gegenüber der Finanzdirektion. Dass diesbezüglich ein verwaltungsinterner Informationsaustausch stattgefunden hat oder hätte stattfinden müssen, ist weder behauptet noch ersichtlich. Nach dem Gesagten fällt die Interessenabwägung zu Ungunsten der Beschwerdeführerin aus und wäre der Widerruf der (fehlerhaften) Ursprungsverfügungen zum Nachteil der Beschwerdeführerin somit auch unabhängig vom Staatsbeitragsgesetz möglich.

## **E. 8**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten grundsätzlich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Indes hat der Beschwerdegegner mit seinem erfolglosen Verfahrensantrag vom 27. August 2024 (vgl. oben Sachverhalt Ziffer III) unnötig Aufwand verursacht, weshalb ihm der entsprechende Anteil an den Gerichtskosten zu überbinden ist (vgl. § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht der Beschwerdeführerin nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

## **E. 9**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Gegen Entscheide betreffend Subventionen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur offen, wenn ein Anspruch auf die Subvention besteht (Art. 83 lit. k BGG). Ansonsten kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG erhoben werden.