

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2026-000002

A._____ GmbH, Q._____; Beschwerde vom 4. November 2024 gegen die Verfügung des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Amt für Wirtschaft und Arbeit) vom 7. Oktober 2024 betreffend Rückforderung ausbezahlter Härtefalleistungen aufgrund unerlaubter Dividendenausschüttung; Abweisung

Sitzung vom 14. Januar 2026

Versand: 20. Januar 2026

Sachverhalt

A.

Die A._____ GmbH, Q._____, ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, bezweckt gemäss dem aktuellen Auszug aus dem Handelsregister des Kantons Aargau primär die Führung eines Restaurants und ist seit dem E._____ im Handelsregister eingetragen.

Die A._____ GmbH stellte drei Gesuche um Härtefalleistungen an das zur wirtschaftlichen Unterstützung der Unternehmen vorgesehene Massnahmepaket Covid-19 (Gesuch Nr. 200286 und Gesuch Nr. 205047). Mit Verfügung des Departements Volkswirtschaft und Inneres (fortan: DVI), Amt für Wirtschaft und Arbeit (fortan: AWA), vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) erhielt die A._____ GmbH Härtefalleistungen in Form von Fixkostenbeiträgen, verteilt auf folgende Zeiträume, zugesprochen:

- 21. Dezember 2020 bis 28. Februar 2021; Fr. 78'300.– (Auszahlung am 5. Februar 2021)
- 1. März 2021 bis 21. März 2021; Fr. 23'500.– (Auszahlung am 5. Februar 2021)
- 22. März 2021 bis 18. April 2021; Fr. 31'336.– (Auszahlung am 12. Mai 2021)
- 19. April 2021 bis 30. Mai 2021; Fr. 47'048.– (Auszahlung am 26. Juli 2021)

Insgesamt beliefen sich die an die A._____ GmbH entrichteten Fixkostenbeiträge aus staatlicher Unterstützung im Rahmen der Covid-19-Pandemie auf Fr. 180'184.–.

B.

Mit angefochtener Verfügung des AWA vom 7. Oktober 2024 wurde die ursprüngliche Verfügung vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) widerrufen und aufgehoben. Die A._____ GmbH wurde verpflichtet, die gesamten für den Zeitraum vom 21. Dezember 2020 bis 30. Mai 2021 ausbezahlten Fixkostenbeiträge in der Höhe von insgesamt Fr. 180'184.– innert 30 Tagen an den Kanton Aargau zurückzuerstatten.

Zur Begründung führte das AWA im Wesentlichen aus, dass die A._____ GmbH im Jahr 2023 eine Dividendenausschüttung in der Höhe von Fr. 150'000.– beschlossen habe. Sinn und Zweck der Härtefallmassnahmen sei es, die Existenz von Schweizer Unternehmen zu sichern und Arbeitsplätze zu erhalten. Aus diesem Grund dürften im Jahr der Beitragsgewährung und während drei Jahren nach

Gewährung oder bis zur vollständigen Rückzahlung der Hilfe Dividenden nicht beschlossen und auch nicht ausgeschüttet werden.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die A. _____ GmbH (fortan: Beschwerdeführerin), mittlerweile vertreten durch die B. _____ AG, R-Strasse 29, Q. _____, diese wiederum vertreten durch Dr. C. _____, Rechtsanwalt, berechtigt zur Kollektivunterschrift zu zweien und D. _____, Geschäftsführer, einzelzeichnungsberechtigt, mit Eingabe vom 4. November 2024 fristgerecht Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Aargau und beantragte:

- "1. Die Verfügung des AWA vom 7. Oktober 2024 und der dadurch verfügte Widerruf der Verfügung vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) sei aufzuheben.*
- 2. Es sei von einer Rückerstattungspflicht der A. _____ GmbH in der Höhe von CHF 180'184.– abzusehen.*
- 3. Eventualiter sei die Rückerstattungspflicht der A. _____ GmbH verhältnismässig herabzusetzen."*

Auf die Begründung der Beschwerde wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

D.

Mit Schreiben des DVI, Generalsekretariat, vom 11. November 2024, wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass das Beschwerdeverfahren durch das DVI, Generalsekretariat, zuhanden des Regierungsrats instruiert werde. Gleichzeitig wurde das AWA zur Vernehmlassung und Überweisung der Gesuchsunterlagen aufgefordert.

Das AWA überwies am 16. Januar 2025 nach erstreckter Frist die Gesuchsunterlagen und stellte den Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

Mit Instruktionsschreiben vom 20. Januar 2025 wurde der Beschwerdeführerin die Stellungnahme des AWA vom 16. Januar 2025 zur freiwilligen Rückäusserung zugestellt.

In der Folge reichte die Beschwerdeführerin mit Datum vom 7. Februar 2025 eine freiwillige Rückäusserung ein. Das AWA verzichtete auf eine weitere Stellungnahme.

Mit Schreiben vom 12. Februar 2025 wurde der Rechtsschriftenwechsel vom DVI, Generalsekretariat, abgeschlossen.

Erwägungen

1.

Wird der Entscheid eines Departements beim Regierungsrat angefochten, hat das dem Departement vorstehende Regierungsratsmitglied beratende Stimme (sogenannter institutioneller Ausstand; § 16 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Demzufolge hat der Vorsteher des DVI vorliegend lediglich beratende Stimme beziehungsweise befindet sich im institutionellen Ausstand.

2.

Gemäss § 50 Abs. 1 lit. a VRPG beurteilt der Regierungsrat Beschwerden gegen Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden. Gemäss § 50 Abs. 2 VRPG kann der Regierungsrat die Entscheidkompetenz oder die Entscheidvorbereitung durch Verordnung delegieren.

Solche Delegationen hat der Regierungsrat im Rahmen der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats (Delegationsverordnung, DelV) vom 10. April 2013 vorgenommen.

Er hat in § 10 Abs. 1 lit. h DelV das DVI für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen des AWA im Bereich der Industrie- und Gewerbeaufsicht, die nicht gestützt auf die Unfallversicherungsgesetzgebung ergangen sind, für zuständig erklärt. Beschwerden gegen anderweitige Verfügungen des AWA hat er nicht delegiert.

Im vorliegenden Fall handelt es sich nicht um den Bereich der Industrie- und Gewerbeaufsicht, sodass aufgrund der vorerwähnten Bestimmungen die Kompetenz zum Entscheid über die Beschwerde beim Regierungsrat verbleibt.

3.

Die Beschwerdeführerin bestreitet den in der angefochtenen Verfügung vom 7. Oktober 2024 dargestellten Sachverhalt nicht. Die vorgenommene Ausschüttung von Dividenden in der Höhe von Fr. 150'000.– im Jahr 2023 (Datum ausserordentliche Generalversammlung: 17. November 2023; Fälligkeitsdatum: 17. Dezember 2023) ist daher unbestritten (Beschwerde, Ziffer 3).

In der Beschwerde vom 4. November 2024 macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die vom AWA widerrufenen Verfügung vom 5. Februar 2021 keine Auflage, namentlich keine Dividendensperrfrist und keine Mitteilung einer allfälligen Rückerstattungspflicht enthalten habe (Ziffer 8 der Beschwerde). Weiter seien die Informationen über die Bedingungen von Härtefalleistungen ungenügend gewesen und immer wieder geändert worden. Daraus sei zu schliessen, dass das AWA dazumal selber zum Schluss gekommen sei, dass die Gesuchsgrundlagen zu ändern seien, damit die Gesuchstellenden die Anforderungen respektive möglichen Konsequenzen ihres Handelns hätten einschätzen können. Diese Anpassung der massgebenden Grundlagen durch die Behörden sei demnach so zu verstehen, dass bei Beträgen, die, wie vorliegend, bereits vor dem 31. März 2021 zugesichert worden seien, die Regelung der Dividendensperrfrist explizit nur im Jahr 2021 gegolten habe und allein im Jahr 2021 keine Dividenden hätten bezogen werden dürfen (Ziffer 9 der Beschwerde). Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, dass auch die Voraussetzungen für den Widerruf von Verfügungen nicht vorlägen. Das AWA habe eine von der SonderV 20-2 explizit zur Wahl gestellte Option der Statuierung des Rückforderungsvorbehalts in der Verfügung nicht beansprucht. Zudem sei die Einhaltung der Dividendensperrfrist keine Bedingung für die Erteilung der Bewilligung gewesen, da diese eine in der Zukunft liegende Auflage betroffen habe. Bedingung sei das Vorliegen der zahlreichen finanziellen Schwellenwerte im Zeitpunkt der Gesuchstellung gewesen, was die Beschwerdeführerin habe nachweisen können (Ziffern 10–13 der Beschwerde). Sollte ein Widerrufsgrund vorliegen, so beantragt die Beschwerdeführerin, dass darauf zu verzichten sei, da die Rechtsverletzung nicht leicht erkennbar gewesen sei und/oder die Beschwerdeführerin aufgrund des Widerrufs unzumutbare finanzielle Einbusse erfahre (Ziffer 14 der Beschwerde). Die Ratio der Verwendungsbeschränkung habe darauf gezielt, dass keine Liquidität aus den durch Härtefalleistungen unterstützten Unternehmen abflüsse. Der Inhaber der A. _____ GmbH habe keine Liquidität entzogen, sondern vielmehr aus buchhalterischer Vorsicht ein vorbestehendes Kontokorrent des Inhabers reduziert. Der einzige Liquiditätsabfluss habe die Eidgenössische Steuerverwaltung mittels der abgeführten Verrechnungssteuer über 35 % realisiert. Die Beschwerdeführerin habe die im Gesuch Nr. 205047 erwähnten Auflagen eingehalten und weder den Betrieb eingestellt noch liquide Mittel der Härtefallmassnahmen durch den Inhaber dem Betrieb entzogen (Beschwerde Ziffern 15–18 sowie ergänzende Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 7. Februar 2025).

4.

4.1

Es ist nachfolgend zu prüfen, ob der vom AWA mit angefochtener Verfügung vom 7. Oktober 2024 angeordnete Widerruf der Verfügung vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047,

Fixkostenbeiträge wegen behördlich angeordneter Schliessung in der Höhe von Fr. 180'184.–) rechtmässig war.

4.2

Der Widerruf kommt 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 hingegen vor, wenn seit dem Ergehen der Verfügung eine Änderung der Rechtsgrundlagen oder eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, N 1229). Der Widerruf ist das Instrument für die verfügende Behörde oder die Aufsichtsbehörde, eine Verfügung aus Gründen des öffentlichen Interesses abzuändern, gegebenenfalls gegen den Willen aller von der ursprünglichen Verfügung Betroffenen (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1996, S. 286 mit Hinweisen). Ein Widerruf von Verfügung bei fehlerhaften Verfügungen ist demnach möglich, sofern eine entsprechende rechtliche Grundlage besteht.

Weder die bundesrechtliche Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Härtefallverordnung) vom 25. November 2020 (in den Fassungen vom 14. Januar 2021 sowie vom 1. April 2021) noch die kantonale Sonderverordnung 2 zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (SonderV 20-2) vom 15. April 2020 (in den Fassungen vom 14. Januar 2021 sowie vom 1. Mai 2021) sehen spezialgesetzliche Widerrufsbestimmungen für erlassene Verfügungen vor.

Gemäss § 37 Abs. 1 VRPG können Entscheide, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, durch die erlassene Behörde oder die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegt. Das VRPG findet für Verfahren vor den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden Anwendung, Sonderbestimmungen in anderen Erlassen vorbehalten (§ 1 VRPG). Es besteht mithin im allgemeinen kantonalen Verwaltungsrecht auf Gesetzesstufe eine Regelung für den Widerruf von Verfügungen. Demnach ist das Erfordernis einer rechtlichen Grundlage erfüllt.

4.3

Erste Voraussetzung für den Widerruf ist, dass ein Entscheid vorliegt, welcher der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht (mehr) entspricht.

4.3.1

Die Beschwerdeführerin hat aus einem Gesuch Härtefallmassnahmen (Fixkostenbeiträge) von insgesamt Fr. 180'184.– erhalten (vgl. Verfügung AWA vom 5. Februar 2021, Gesuch Nr. 205047). Sie erfüllte im Zeitpunkt der Gesuchsbeurteilung sämtliche Anforderungskriterien.

Die gewährten Härtefallmassnahmen (Fixkostenbeiträge) hatten ihre Voraussetzungen in der (mittlerweile ausser Kraft getretenen) SonderV 20-2 (Stand: 14. Januar 2021 – 31. März 2021). Dabei handelte es sich um Fixkostenbeiträge bei behördlich angeordneten Betriebsschliessungen gemäss § 7b SonderV 20-2, welche erstmals in der Version der SonderV 20-2 (Stand: 14. Januar 2021 – 31. März 2021) erwähnt wurden. Diese kantonale Verordnung bezweckte, komplementär zu den Bundesmassnahmen schwerwiegende wirtschaftliche Störungen infolge der Coronavirus-Pandemie zu vermeiden. Entsprechende Härtefallmassnahmen des Kantons wurden unter der Berücksichtigung der Voraussetzungen des Bundesrechts gemäss der Covid-19-Härtefallverordnung ausgerichtet (vgl. Zweckartikel § 1 Abs. 1 und § 1 Abs. 1 lit. g SonderV 20-2). Gemäss §§ 7b Abs. 1 und 7d Abs. 1 SonderV-20-2 wurden Fixkostenbeiträge in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen unter anderem ausgerichtet, sofern die Unternehmen (Einzelfirmen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie juristischen Personen) mit Sitz im Kanton Aargau die Anforderungen des 1. und 2. Abschnitts

der Covid-19-Härtefallverordnung (des Bundes) erfüllten. In der kantonalen Notverordnung (SonderV 20-2) wurde mithin direkt auf die Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes als Anspruchsvoraussetzung verwiesen. In Art. 6 lit. a Ziff. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes wurde festgehalten, dass die Verwendung der gewährten Mittel eingeschränkt ist und dass das Unternehmen gegenüber dem Kanton bestätigen mussten, dass es während drei Jahren oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen (in der Fassung vom 14. Januar 2021) beziehungsweise im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie während drei darauffolgenden Jahren oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen (in der Fassung vom 1. April 2021) keine Dividenden oder Tantiemen beschliesst oder ausschüttet oder Kapitaleinlagen rückerstattet.

Das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 hält als gesetzliche Grundlage das Dividendenausschüttungsverbot fest, welches nachfolgend in der Covid-19-Härtefallverordnung konkretisiert wurde. In der Fassung des Covid-19 Gesetzes vom 1. Januar 2021 hielt Art. 12 Abs. 1^{ter} fest, dass die Gewährung einer Härtefallmassnahme voraussetzt, dass das unterstützte Unternehmen für das entsprechende Geschäftsjahr keine Dividenden und Tantiemen ausschüttet oder deren Ausschüttung beschliesst und keine Rückerstattungen von Kapitaleinlagen vornimmt oder beschliesst. Bereits in der Fassung vom 20. März 2021, mithin knapp drei Monate später, wurde die Bestimmung in Art. 12 Abs. 1^{ter} angepasst und die Voraussetzung statuiert, dass die Gewährung einer Härtefallmassnahme voraussetzt, dass das unterstützte Unternehmen für das Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre keine Dividenden oder Tantiemen ausschüttet oder deren Ausschüttung beschliesst (Litera a) und keine Rückerstattung von Kapitaleinlagen vornimmt oder beschliesst (Litera b). Die auf das erwähnte Covid-19 Gesetz gestützte Covid-19-Härtefallverordnung hält bereits in der Version vom 14. Januar 2021 eine Verwendungsbeschränkung von drei Jahren oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Härtefallhilfen fest. In der späteren Version vom 1. April 2021 wurde sodann die Verwendungsbeschränkung noch einmal um ein weiteres Jahr erhöht und an die geltenden Bestimmung des dannzumal geltenden Covid-19-Gesetzes angepasst (vgl. Art. 6 der Verordnung, wonach die Einschränkung das Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie die drei darauffolgenden Jahre betrifft).

Im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung vom 4. Januar 2021 hielt das Covid-Gesetz somit eine einjährige Verwendungsbeschränkung, die dazugehörige Covid-Verordnung eine Einschränkung von drei Jahren und das Merkblatt des Kantons Aargau vom 2. Dezember 2020 sogar eine solche von fünf Jahren fest (Beschwerdebeilage 6, act. 26). In Übereinstimmung mit der Beschwerdeführerin ist festzuhalten, dass die Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung unübersichtlich und raschen Änderungen unterworfen war. Die von der Beschwerdeführerin zusätzlich ins Recht gelegten Merkblätter des Kantons Aargau waren aufgrund der sich wechselnden Rechtsgrundlagen ebenfalls mehreren Anpassungen unterworfen. Allerdings hält auch das sich in den Akten befindliche Gesuchsformular zum Gesuch Nr. 205047, welches von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet wird, eine Verwendungsbeschränkung von drei Jahren fest (Beschwerdebeilage 2, act. 43). Die Beschwerdeführerin hat somit im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung aufgrund der vorgenommenen Selbstdeklaration im Gesuchsformular von einer mindestens drei Jahre dauernden Verwendungsbeschränkung ausgehen müssen. Insbesondere ist aufgrund des dannzumal geltenden Merkblatts des Kantons Aargau, welches sogar eine fünfjährige Verwendungsbeschränkung festhält, keine Zusicherung von Seiten der Behörde erfolgt, welche ein lediglich einjähriges Verwendungsverbot statuiert hätte. Ab dem 1. April 2021 halten sowohl das Covid-19-Gesetz in Art. 12^{ter} sowie die Covid-19-Härtefallverordnung in Art. 6 eine dreijährige Verwendungsbeschränkung respektive ein Verbot der Auszahlung von Dividenden und Tantiemen sowie die Rückzahlung von Kapitaleinlagen fest.

Dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Merkblatt des Kantons Aargau mit Stand vom 23. April 2021, welches keine gesetzliche Grundlage darstellt und erst nach der widerrufenen Verfügung

vom 5. Februar 2021 erlassen wurde, kann unter dem Titel "Bedingungen während der Härtefallmassnahme" schliesslich Folgendes entnommen werden: *"Es werden keine Dividenden oder Tantiemen, keine Rückerstattungen von Kapitaleinlagen und keinen Darlehen an die Eigentümer gewährt oder beschossen. Dies gilt im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre (bei einer Beitragszahlung im Jahr 2021 in den Jahren 2021 – 2024). Sollten Beiträge bereits vor dem 31. März 2021 zugesichert worden sein, gilt die Regelung im Jahr der Beitragszahlung"* (vgl. Beschwerdebeilage 7, act. 3).

Die Bedeutung des Wortlauts gemäss Merkblatt ist nicht eindeutig. Der letzte Satz, wonach *"bei Zusage von Beiträgen vor dem 31. März 2021 die Regelung im Jahr der Beitragszahlung"* gilt, ist (aus grammatikalischer Sichtweise) dahingehend zu interpretieren, dass bei der Beurteilung von Fällen vor dem 31. März 2021 dasjenige Recht massgebend sein soll, welches zum dannzumaligen Zeitpunkt in Kraft war und nicht, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, dass die Verwendungsbeschränkung auf ein Jahr beschränkt gewesen sein soll. Sonst würde der zweite Teil des Satzes des letzten Abschnitts wenig Sinn machen. Da im gleichen Abschnitt zunächst von einer dreijährigen Verwendungsbeschränkung gesprochen wird, kann der zweite Teil des letzten Satzes, welcher lautet *"gilt die Regelung im Jahr der Beitragszahlung"* nur auf das zeitlich früher geltende Recht verweisen. Eine Verwendungsbeschränkung auf ein Jahr kann hingegen nicht gemeint sein, da mit dem Ausdruck *"gilt die Regelung im Jahr der Beitragszahlung"* ja gerade auf den vorherigen Satz verwiesen wird, in welchem von einer *dreijährigen* Verwendungsbeschränkung die Rede ist. Wäre nur die zeitliche Dauer von einem Jahr gemeint, so würde dies eine widersprüchliche respektiv sinnlose Verweisung darstellen. Demnach ist die Regelung im Merkblatt vom 23. April 2021 dahingehend zu interpretieren, dass für Auszahlungen vor dem 31. März 2021 das dannzumal geltende Recht massgebend ist und nicht, dass sämtliche Gesuche respektive Auszahlung von Härtefalleistungen vor dem 31. März 2021 lediglich einer Verwendungsbeschränkung von einem Jahr unterliegen würden. Zu erwähnen ist jedoch, dass selbst bei einer unklaren Formulierung in einem behördlichen Merkblatt zunächst die gesetzlichen Bestimmungen massgebend sind.

Diesen Ausführungen folgend ist die Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses der widerrufenen Verfügung vom 5. Februar 2021 nicht eindeutig. Das dannzumal geltende Covid-19-Gesetz sprach von einer Verwendungsbeschränkung für das entsprechende Geschäftsjahr, die dannzumal geltende Covid-19-Verordnung hingegen hielt fest, dass Unternehmen gegenüber dem Kanton bestätigen müssen, während drei Jahren oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen keine Dividenden oder Tantiemen zu beschliessen oder auszuschütten oder Kapitaleinlagen zurückzuerstatten und keine Darlehen an seine Eigentümer zu vergeben. Zudem hielt auch das in Selbstdeklaration von der Beschwerdeführerin ausgefüllte Merkblatt eine Verwendungsbeschränkung im massgebenden Zeitpunkt von mehr als drei Jahren fest. Im vorliegenden Fall kann dieser Widerspruch jedoch offen gelassen werden, da mit dem Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen des Covid-19-Gesetzes in der Fassung vom 20. März 2021 die Verwendungsbeschränkung für das Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei aufeinanderfolgenden Jahre in Kraft trat. Diese Gesetzesänderung, welche eine unechte Rückwirkung darstellt, muss sich die Beschwerdeführerin entgegenhalten lassen. Eine unechte Rückwirkung liegt bei der Anwendung neuen Rechts auf zeitlich offene Dauersachverhalte vor. Dies ist gegeben, wenn bei der Anwendung des neuen Rechts auf Verhältnisse abgestellt wird, die schon unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind und beim Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 279 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Beschwerdeführerin erhielt Härtefallmassnahmen unter der Bedingung, dass sie für mindestens das laufende Geschäftsjahr nicht gegen die gesetzlich statuierten Verwendungsbeschränkungen verstösst. Während der noch laufenden gesetzlich statuierten Verwendungsbeschränkung für das Geschäftsjahr 2021 (Bedingung des Dauersachverhalts) hat der zuständige Souverän die gesetzlichen Vorschriften geändert und eine längerdauernde Verwendungsbeschränkung eingeführt. Eine solche unechte Rückwirkung ist zulässig, sofern ihr nicht wohlverworbene Rechte entgegenstehen. Gemäss neuerer Rechtspre-

chung können die Änderungen von Rechtsnormen gegen den Vertrauensschutz verstossen, dies insbesondere dann, wenn die Betroffenen im Vertrauen auf den Bestand der Normen Dispositionen getroffen haben, die sie nur schwer wieder rückgängig machen können und es besteht insbesondere ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 283 f.). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes (vgl. Art. 9 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [fortan: Bundesverfassung] vom 18. April 1999) bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten geschützt zu werden. Als Vertrauensgrundlage kommen unter anderem Verfügungen infrage (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts [WBE.2023.314] vom 5. März 2024 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Die Beschwerdeführerin hat im vorliegend zu beurteilenden Fall im Zeitpunkt der Rechtsänderung, welche knapp zwei Monate nach der anspruchsbegründenden Verfügung in Kraft trat, noch keine Dispositionen getroffen beziehungsweise treffen können, welche nur wieder schwer rückgängig gemacht werden können. Im Zeitpunkt der Rechtsänderung (März 2021) war das Geschäftsjahr 2021 erst zu einem Drittel vorbei, weshalb die Verwendungsbeschränkung von einem Jahr, wie es die damals geltende gesetzliche Grundlage vorsah, noch nicht abgelaufen war. Zudem hatte die Beschwerdeführerin aus materieller Sicht nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen immer noch neun Monate Zeit, sich auf die Auswirkungen der Gesetzesänderung vorzubereiten. Angesichts der schwierigen Ausgangslage während der Pandemiezeit und der Zielsetzung einer unbürokratischen und rasch zu gewährenden Härtefallhilfen ist diese Übergangsfrist als genügend zu erachten. Zudem hat die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung aufgrund der vorgenommenen Selbstdeklaration ihr Einverständnis einer mindestens dreijährigen Verwendungsbeschränkung der Härtefallgelder erklärt und war sich der länger dauernden Verwendungsbeschränkung bewusst. Ganz unabhängig davon, ob dieses Rechtsverhältnis als durch öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet qualifiziert werden muss, widerspricht es Treu und Glauben (§ 2 Verfassung des Kantons Aargau [Kantonsverfassung, KV] vom 25. Juni 1980 und Art. 5 Abs. 3 Bundesverfassung), wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, dass das Dividendenausschüttungsverbot lediglich für das Jahr der Beitragsgewährung Geltung hat habe. Das ausdrückliche Einverständnis zum Verwendungsverbot stellte eine (Geschäfts)-Bedingung für die Ausrichtung der Fixkostenbeiträge dar. Ohne das Einverständnis hätte das AWA das Gesuch der Beschwerdeführerin gar nicht behandelt.

Nach dem Gesagten folgt, dass sich die Beschwerdeführerin die Gesetzesänderung im Sinne einer unechten Rückwirkung entgegenhalten lassen muss und im vorliegend zu beurteilenden Fall eine Verwendungsbeschränkung der ausbezahlten Härtefallleistungen für mindestens drei Jahre vorliegt.

4.3.2

Die dreijährige Verwendungsbeschränkung beziehungsweise das daraus folgende Dividendenausschüttungsverbot war – wie erwähnt – auch aufgrund der von der Beschwerdeführerin in Selbstdeklaration ausgefüllten Gesuchsformularen, welche von allen gesuchstellenden Unternehmen bei der zuständigen kantonalen Behörde eingereicht werden mussten, ersichtlich. Es ist im von der Beschwerdeführerin selber eingereichten massgebenden Gesuchsformular Nr. 205047 auf Seite 3 ausdrücklich ersichtlich, dass bei Erhalt eines nicht rückzahlbaren Beitrags im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre nach Erhalt dieses Beitrags oder bis zum Zeitpunkt, an dem das Unternehmen diesen gewährten Beitrag an den Kanton freiwillig zurückbezahlt, keine Dividenden oder Tantiemen beschlossen oder ausgeschüttet oder Kapitaleinlagen rückerstattet und keine Darlehen an die Eigentümer vergeben werden dürfen. Die Beschwerdeführerin akzeptierte diese Vorgabe betreffend Verbot der Dividendenausschüttung, indem sie ein "Häkchen" an entsprechender Stelle setzte (Beschwerdebeilage 2).

Aufgrund der dargelegten Ausführungen ist somit eine legislatorische Grundlage für das Verbot der Dividendenausschüttung im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen vorhanden. Für

die Beschwerdeführerin war aufgrund des kantonalen Gesuchsformular zu Gesuch Nr. 205047 zudem ohne weiteres erkennbar, dass das Unterlassen von Dividendenausschüttung im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre nach Erhalt der Härtefallunterstützung eine Anspruchsvoraussetzung darstellt. Fällt eine Anspruchsvoraussetzung nachträglich weg, kann gemäss den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ein Widerruf der gewährten Leistungen geprüft werden. Es war für die Beschwerdeführerin somit erkennbar, dass bei Verletzung des Dividendenausschüttungsverbots eine Rückforderung erfolgen kann. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass bei späteren Gesuchsformularen die Formulierung der Rückforderungspflicht angepasst und präzisiert worden ist.

4.3.3

Der Beschwerdeführerin wurden mit Datum vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) Fixkostenbeiträge in der Höhe von insgesamt Fr. 180'184.– ausgerichtet. Nachdem die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen mit Datum vom 17. November 2023 (Beschluss durch Generalversammlung) Dividenden beschlossen und ausgeschüttet hat (Fälligkeitsdatum: 17. Dezember 2023), hat sie gegen das Verbot der Dividendenausschüttung innerhalb von drei Jahren nach Erhalt der Härtefalleistungen verstossen. Die Dividendenausschüttung führt zur Fehlerhaftigkeit der ihr zugrundeliegenden Verfügung, nachdem sich die Verwendungsbeschränkung unmittelbar aus dem anwendbaren Recht ergibt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_490/2024 vom 26. März 2025).

Die ursprüngliche Verfügung des AWA vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) ist damit nachträglich fehlerhaft geworden, da seit dem Erlass der Verfügung durch die vorzeitige Dividendenauszahlung eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 1229). Die ursprünglichen Härtefalleistungen wurden zwar unter der gesetzlich statuierten Voraussetzung gewährt, dass im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, keine Dividendenausschüttungen vorgenommen werden dürfen. Die im März 2021 erfolgte Gesetzesänderung auf ein Dividendenausschüttungsverbot für das laufende Geschäftsjahr sowie für die drei darauffolgenden Jahre nach Erhalt der ausbezahlten Beträge muss sich die Beschwerdeführerin allerdings als unechte Rückwirkung entgegenhalten lassen. An diesem Ergebnis ändert auch der Umstand nichts, dass die Einhaltung der Dividendensperrfrist keine Bedingung für die Erteilung der Bewilligung respektive den Erhalt der Härtefalleistungen war. Wie die Beschwerdeführerin selbst darlegt, betrifft die Einhaltung eben dieser Dividendensperrfrist einen zukünftigen Sachverhalt, der retrospektiv zu beurteilen ist. Im Zeitpunkt der Zusprechung der Härtefalleistungen konnte die Beschwerdeführerin noch gar nicht gegen diese Bedingung verstossen haben. Die grundsätzlich nicht rückzahlbaren Härtefalleistungen des Kantons wurden nur unter der Voraussetzung gewährt, dass drei Jahre nach Inanspruchnahme keine Dividendenausschüttung erfolgt. Diese Voraussetzung war der Beschwerdeführerin bekannt, nachdem sie dies ausdrücklich im Anspruchsformular angekreuzt hatte.

An der Erfüllung des Tatbestands der Dividendenausschüttung ändert auch der von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Gesichtspunkt nichts, dass der Inhaber der A._____ GmbH (Beschwerdeführerin) seiner Firma keine Liquidität entzogen habe, sondern aus buchhalterischer Vorsicht ein vorbestehendes Kontokorrent des Inhabers reduziert habe. Der einzige Liquiditätsabfluss habe daher die Eidgenössische Steuerverwaltung mittels der abgeführten Verrechnungssteuer über 35 % realisiert. Der Inhaber zahle auf der buchhalterischen Dividende aus seinem Privatvermögen die Einkommenssteuer, weshalb ihn dieser Liquiditätsabfluss persönlich betreffe (Beschwerde Ziffer 15–18 sowie ergänzende Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 7. Februar 2025). Vorliegend ist aus rechtlicher Sicht zwischen der juristischen Person der A._____ GmbH und dem wirtschaftlich berechtigten Inhaber zu unterscheiden. Sobald die juristische Person der A._____ GmbH eine Dividende ausschüttet, wird ihr durch die Reduktion des Eigenkapitals Liquidität beziehungsweise Substanz entzogen. Dadurch ist der Tatbestand der Dividendenausschüttung vollendet und erfüllt. Über die an den Inhaber ausgeschüttete Dividende hat die juristische Person keine Verfügungsgewalt mehr, sondern diese ist in das Privatvermögen des Inhabers, notabene den wirtschaftlich Berechtigten an der

juristischen Person, übergegangen. Gerade der Umstand, dass der private Inhaber mit der ausgeschütteten Dividende ein vorbestehendes und auf den Inhaber (und nicht auf die GmbH) lautendes Kontokorrentkonto reduziert hat, verdeutlicht den Umstand, dass der juristischen Person diese finanziellen Mittel entzogen wurden.

Die Beschwerdeführerin hat nachträglich gegen die im Gesuchsantrag normierten Voraussetzungen verstossen, weshalb die Verfügung vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) nachträglich nicht (mehr) der Rechtslage beziehungsweise den sachlichen Erfordernissen entspricht. Die erste Voraussetzung des Widerrufs ist damit erfüllt.

4.4

Als zweite Voraussetzung ist schliesslich zu prüfen, ob im vorliegenden Fall das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung dasjenige an der Rechtssicherheit und am Vertrauensschutz überwiegt.

4.4.1

Eine Änderung der Verfügung durch die Verwaltungsbehörde, die sie erlassen hat, ist grundsätzlich sowohl vor als auch nach Eintritt der formellen Rechtskraft möglich. Nach Eintritt der formellen Rechtskraft sind die Voraussetzungen für eine Neu Beurteilung allerdings strenger, weil dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz dann grössere Bedeutung zukommt als vorher (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 1224; Bundesgerichtsentscheid [BGE] 137 I 69, 71; 121 II 273, 276 f.; Bundesverwaltungsgerichtsentscheid [BVGE] 2007/29 E. 4.4 und 8 ff.).

Das Gesetz kann die Kriterien für die Widerrufbarkeit von Verfügungen ausdrücklich regeln. Dies kann im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht oder im jeweiligen Spezialgesetz der Fall sein. Liegt keine gesetzliche Regelung vor, muss die Widerrufbarkeit aufgrund allgemeiner Kriterien beurteilt werden (vgl. BGE 143 II 1 E. 5.1), das heisst es ist eine Interessenabwägung erforderlich. Dabei ist zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem Interesse an der Rechtssicherheit beziehungsweise dem Vertrauensschutz andererseits abzuwägen (vgl. BGE 141 IV 55 E. 3.4.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_573/2014 vom 29. April 2015 E. 2.2). Die Gewichtung und Abwägung der Interessen hat unter Würdigung aller relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu erfolgen. Faktoren, welche die Gewichtung beeinflussen, sind etwa die besondere Intensität der betroffenen privaten beziehungsweise öffentlichen Interessen; der Zeitablauf, namentlich der Umstand, ob der Verfügungsadressat von der eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat oder nicht; oder der Inhalt der Verfügung, insbesondere deren begünstigende beziehungsweise belastende Natur (vgl. ALAIN GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2022, § 10 N 223).

In der Praxis existieren verschiedene Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen, wobei auch in diesen Fällen die Unwiderrufbarkeit nicht absolut gilt, sondern sie bloss das häufige Ergebnis der im Einzelfall stets vorzunehmenden Interessenabwägung darstellt (vgl. dazu ausführlich ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 1231 f.).

Für das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts spricht vorliegend insbesondere die Rechtsgleichheit, welche für den Erhalt des Rechtsfriedens unabdingbar ist, sowie das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Wirtschaft. Die staatlich finanzierten Härtefallmassnahmen hatten primär zum Ziel, die Existenz von Schweizer Unternehmen zu sichern und damit Arbeitsplätze zu erhalten (vgl. Erläuterungen zur Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20, vom 11. März 2022, S. 10). Die aussergewöhnliche Pandemielage erforderte innert kürzester Zeit eine allgemeinverbindliche und generell-abstrakte Gesetzes- beziehungsweise Verordnungsgrundlage zu schaffen, welche es den von den pandemiebedingten Einschränkungen betroffenen Unternehmen ermöglichte, entsprechende Härtefalleistungen zu beziehen. Die Gesuchseingabe und Antragstellung waren elektronisch und online möglich. Die Unternehmen, welche Härtefallgelder beantragt hatten, mussten im Gesuchsformular gegenüber dem Kanton mittels Selbstdeklaration bestätigen, dass

sie im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre nach Erhalt eines nicht rückzahlbaren Beitrags keine Dividenden oder Tantiemen beschliessen oder ausschütten. Diese Regelungen betrafen alle Unternehmen unabhängig ihres Umsatzes oder bestehenden Gewinnvortrags und wurden durch den Kanton Aargau überprüft (vgl. Merkblatt "Härtefallmassnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Covid-19-Epidemie; Vorgehen nach Erhalt der Leistungen" vom 14. Dezember 2021 [Stand: 19. Mai 2022], S. 2).

Das Bundesrecht hält sodann in Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz eine Kostenbeteiligung an den ausgerichteten kantonalen Massnahmen fest, sofern die unterstützten Unternehmen, die Ausgestaltung der kantonalen Massnahmen sowie der Kanton selbst die in der Covid-Härtefallverordnung ausgeführten Bedingungen erfüllen. Eine Beteiligung des Bundes setzte unter anderem voraus, dass das unterstützte Unternehmen gegenüber dem Kanton bestätigt hatte, dass es im Geschäftsjahr, in welchem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird sowie für die drei darauffolgende Jahre oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen keine Dividenden oder Tantiemen beschlossen oder ausgeschüttet oder Kapitaleinlagen zurückerstattet und keine Darlehen an die Eigentümer der Unternehmung vergeben wurden (vgl. Art. 12 Abs. 1^{ter} lit. a Covid-19-Gesetz in Verbindung mit Art. 6 lit. a. Ziff. 1 Covid-19-Härtefallverordnung). Die der Beschwerdeführerin ausgerichteten Härtefallmassnahmen standen somit aufgrund der dargelegten Ausführungen unter der Bedingung des Dividendenausschüttungsverbots während mindestens drei Jahren (oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen).

4.4.2

Insgesamt überwiegt im vorliegenden Fall das Interesse an der Anwendung des objektiven Rechts, insbesondere, da die Beschwerdeführerin bereits bei der Gesuchseinreichung darauf hingewiesen wurde, dass bei einer Dividendenausschüttung im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie in den darauffolgenden drei Jahren nach Erhalt der Härtefallmassnahmen die geleisteten Härtefallmassnahmen zurückgefordert werden können. Die Beschwerdeführerin musste folglich damit rechnen, dass sie die bezogenen Härtefallleistungen zurückzahlen muss, wenn eine Dividendenausschüttung innerhalb dieser Dreijahresfrist erfolgt. Damit ist die zweite Voraussetzung für den Widerruf einer Verfügung ebenfalls erfüllt.

4.5

Nach dem Gesamten ist der mit Verfügung vom 7. Oktober 2024 angeordnete Widerruf der Verfügungen vom 5. Februar 2021 (Verfügung zu Gesuch Nr. 205047) demnach nicht zu beanstanden.

5.

Wird eine Leistungsverfügung in Anwendung von § 37 Abs. 1 VRPG widerrufen, besteht für die gestützt darauf gewährten Hilfen kein Rechtstitel mehr. Die betreffenden Leistungen sind (mangels einer spezifischen Regelung) aufgrund des im öffentlichen Recht geltenden allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Rückforderung von zu Unrecht erbrachten Leistungen zurückzuerstatten. Allgemeine Rechtsgrundsätze sind Rechtsnormen, die wegen ihrer allgemeinen Tragweite in allen Rechtsgebieten Geltung haben und auf der Stufe der Gesetze stehen. Gemäss dem erwähnten allgemeinen Rechtsgrundsatz können grundlos erbrachte Leistungen, das heisst Zuwendungen, die aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Grund oder im Irrtum über die Leistungspflicht erfolgten, zurückgefordert werden. Dies gilt gleichermassen für ungerechtfertigte Leistungen, die vom Gemeinwesen oder von Privaten erbracht worden sind (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.95 vom 30. August 2024, Erw. II/4.3 mit Hinweisen).

Vorliegend besitzt die Beschwerdeführerin für die Härtefallmassnahmen (Fixkostenbeiträge) in der Höhe von Fr. 180'184.– keinen Rechtstitel mehr. Aus diesem Grund ist die verfügte Rückforderung nicht zu beanstanden. Eine Herabsetzung der Rückerstattungspflicht kommt bei einem fehlenden Rechtstitel nicht infrage. Demnach ist der gesamte Forderungsbetrag zurückzuerstatten. Entsprechend ist die Beschwerde abzuweisen.

Weil die der Beschwerdeführerin im Rahmen der angefochtenen Verfügung gesetzte Frist für die Rückzahlung der Fixkostenbeiträge während der Dauer des Beschwerdeverfahrens verstrichen ist, muss im vorliegenden Beschwerdeentscheid eine neue Rückzahlungsfrist bestimmt werden. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, diese Zahlung innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft dieses Beschlusses zu leisten. Wenn diese Rückzahlungsfrist die Beschwerdeführerin vor erhebliche wirtschaftliche Probleme stellt, ist sie auf die Möglichkeit hinzuweisen, dass beim AWA ein Gesuch mit entsprechenden konkreten Begründungen um Stundung oder um Ratenzahlung eingereicht werden kann (vgl. die analogen Zahlungserleichterungen in § 229 Steuergesetz [StG] vom 15. Dezember 1998 und in § 20 Allgemeines Gebührengesetz [GebührG] vom 19. September 2023). Einem solchen Gesuch um Zahlungserleichterungen wäre ein konkreter Zahlungsplan beizulegen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 31 Abs. 2 VRPG). Eine Parteientschädigung entfällt (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, die ihr ausgerichteten Fixkostenbeiträge in der Gesamthöhe von Fr. 180'184.– innert 30 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft dieses Beschlusses an den Kanton Aargau zurückzuzahlen.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.– zu bezahlen.

4.

Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.