

URTEIL

vom 30. Juni 2005

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Widerruf Subventionszusage

1. Am 19. April 2000 ersuchte die ... AG (nachfolgend: ...) die Regierung um einen Beitrag aus dem Meliorationsfonds für die Erweiterung des Käseereifungslagers der Käserei in Mit Beschluss Nr. 869 vom 16. Mai 2000 sicherte die Regierung des Kantons Graubünden der ... für den Ausbau einen Beitrag von pauschal Fr. 400'000.-- zu. Dem Dispositiv ist unter anderem zu entnehmen, dass eine Anmerkung betreffend Zweckentfremdungsverbot, Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht sowie die Erstattungspflicht, falls die gesetzlichen Voraussetzungen für die Rückforderung ordentlicher Beiträge von Bund und Kanton erfüllt sind, im Grundbuch eingetragen wurde. Nach Abnahme des Umbaus durch das Meliorations- und Vermessungsamt am 13. August 2001 wurde am 14. August 2002 ein erster Teilbetrag von Fr. 200'000.- an die ... ausbezahlt.
2. Am 22. September 2002 wurde – vor Auszahlung der restlichen Fr. 200'000.-- - die provisorische Nachlassstundung über die ... angeordnet. In der Folge erwarb die Genossenschaft ... (nachfolgend: ...) von der ... die Liegenschaft und die zum Käsereibetrieb gehörenden mobilen Einrichtungen in ... Um diese Transaktion zu ermöglichen, gewährte die Regierung der ... ein zinsloses Darlehen in mehrfacher Millionenhöhe. Das Warenlager, die Rezepturen, Zulassungen und Bewilligungen wurden durch die ... AG (nachfolgend: ...) übernommen. Vor Abschluss dieser Kaufverträge stimmte das Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung mit Schreiben an die ... vom 30. Januar 2003 der Eigentumsübertragung an die ... zu, sofern

diese bereit sei, die auf den beiden Grundstücken lastende meliorationsrechtliche Grundbuchanmerkung zu übernehmen.

3. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2003 erklärte das Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden (nachfolgend: DIV) der ..., dass der Restbetrag von Fr. 200'000.-- nicht mehr ausbezahlt werde. Am 15. Juni 2004 liess das DIV der ... den Entwurf betreffend Wiedererwägung des Regierungsbeschlusses vom 16. Mai 2000 zukommen, mit der Aufforderung sich vernehmen zu lassen. In ihrer Stellungnahme vom 30. August 2004 beantragte die ... den Verzicht auf den Subventionswiderruf. Am 30. November 2004 entschied die Regierung, Ziff. 1 des Regierungsbeschlusses vom 16. Mai 2000 wie folgt abzuändern: „Dem obgenannten Beitragsgesuch wird entsprochen und unter Vorbehalt der Restfinanzierung an die effektiven Ausführungskosten ein Beitrag aus dem Meliorationsfonds von pauschal Fr. 200'000.-- zugesichert“. Zur Begründung führte sie aus, dass die ..., nachdem sie in Nachlassliquidation gefallen sei, die Anlagen in ... nicht mehr zweckkonform selber nutzen konnte, weshalb ein Nachfolger gesucht werden musste. Eine Übernahme durch Käufer, welche gewillt gewesen wären, die Anlagen dem Beitragszweck entsprechend zu nutzen, sei erst zustande gekommen, als der ... seitens des Kantons ein zinsloses Darlehen in mehrfacher Millionenhöhe gewährt worden war. Hätten die Kaufverträge nicht abgeschlossen werden können, so wäre ein Rückforderungstatbestand gemäss Art. 51 Abs. 1 des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden (MelG; BR 915.100) erfüllt gewesen. Da die ... das Käsereifungslager nicht mehr selber betreibe, habe sie keinen Anspruch mehr auf die Gewährung der Beiträge. Zudem habe der Kanton dank seiner Aufwendungen die Nachfolgeregelung ermöglicht, und gleichzeitig die ... von der Pflicht der Rückerstattung befreit. Unter diesen Umständen sei der teilweise Widerruf des Regierungsbeschlusses zulässig. Der Widerruf erfolge gestützt auf die gesetzliche Grundlage von Art. 10 des Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen (VVG; BR 370.500).
4. Dagegen liess die ... am 22. Dezember 2004 frist- und formgerecht Rekurs beim Verwaltungsgericht erheben mit dem Antrag um kostenfällige Aufhebung

der Ziff. 1 des Regierungsbeschlusses Nr. 1675 vom 30. November 2004. Die Rekursgegnerin sei zu verpflichten, der Rekurrentin den mit Regierungsbeschluss vom 16. Mai 2000 zugesprochenen Beitrag von Fr. 400'000.-- im noch ausstehenden Umfang von Fr. 200'000.-- auszuzahlen. Im Wesentlichen führte sie aus, dass der Widerruf ohne hinreichende gesetzliche Grundlage erfolgt sei. Zudem würden die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht erfüllt, da sich der relevante Sachverhalt nicht massgebend verändert habe. Die Gewährung des zinslosen Darlehens stehe nämlich in keinem direkten Zusammenhang mit der Subventionszusicherung. Eine Verpflichtung, den Betrieb selber zu führen, habe nie bestanden. Auch die Begründung des Subventionswiderrufs mit der Finanzknappheit sei unzulässig. Weiter führte die Rekurrentin aus, dass der Widerruf eine widerrechtliche Gläubigerschädigung bewirke, dass er unverhältnismässig sei und einer Interessenabwägung (öffentliches Interesse versus Vertrauensinteresse der Rekurrentin) nicht Stand halte. Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass der Widerruf verfassungswidrig sei. Verletzt seien die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung [BV; SR 101]), der Vertrauensgrundsatz (Art. 9 BV), das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV).

5. In ihrer Vernehmlassung vom 8. Februar 2005 beantragte die Regierung Abweisung des Rekurses. Zur Begründung verwies sie zunächst auf den angefochtenen Beschluss. Weiter brachte sie vor, dass der Einwand der Rekurrentin, dem Widerruf mangle es an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, unbegründet sei. Der Widerruf einer Subventionsverfügung könne auch auf die allgemeine Vorschrift von Art. 10 VVG gestützt werden, es bedürfe keiner speziellen gesetzlichen Grundlage. Der Widerruf sei deshalb erfolgt, weil die Liegenschaft in ... an andere Eigentümer übergegangen sei und diese Übernahme durch den Kanton finanziell unterstützt worden sei. Damit habe die Regierung auch im Interesse der Rekurrentin gehandelt. Primärer Anknüpfungspunkt für die Frage des Widerrufstatbestandes sei die Unterstützung des Kantons beim Veräusserungsgeschäft und nicht die Veräusserung. Ohne die Leistung durch den Kanton wäre der Verkauf nicht möglich gewesen, da die ... keine anderen Kaufinteressenten zur Hand

gehabt habe. Einen Gegenbeweis vermöge die Rekurrentin nicht zu erbringen. Weiter bestehe ein enger Konnex zwischen dem Darlehen an die ... und der Fortführung des Betriebs in ... Die Kaufverträge mit der ... und der ... hätten sich nämlich in dem Sinne gegenseitig bedingt, dass kein Vertrag ohne den Abschluss des anderen Gültigkeit erlangen sollte. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin liege keine Gläubigerschädigung vor. Weiter führte die Rekursgegnerin aus, bei der Interessenabwägung sei zu berücksichtigen, dass die Rekurrentin dank der Unterstützung durch den Kanton nicht zur Rückzahlung der bereits ausbezahlten Fr. 200'000.-- verpflichtet worden sei. Eine Verfassungsverletzung liege ebenfalls nicht vor.

6. In einem zweiten Schriftenwechsel erhielten die Parteien nochmals die Gelegenheit, ihre Argumentation zu vertiefen und zu präzisieren.

Auf die weiteren Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens ist der Regierungsbeschluss Nr. 1675 vom 30. November 2004. Nachfolgend ist zu prüfen, ob überhaupt eine gesetzliche Grundlage für den Widerruf der Subventionsverfügung gegeben ist. Alsdann stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen für einen allfälligen Widerruf erfüllt sind.
2. a) Wenn die Voraussetzungen des Widerrufs ausdrücklich in einem Spezialgesetz geregelt sind, kann die verfügende Behörde auch eine ursprünglich fehlerfreie Verfügung abändern. Regelt die lex specialis einen Widerruf nicht, ist dieser gestützt auf eine allgemeine Verfahrensnorm möglich (lex specialis derogat generali). Gemäss Bundesgerichtspraxis wird durch eine in Verfügungsform zugesprochene Subvention ein subjektives Recht geschaffen (BGE 101 Ib 81, 93 I 675). Nach einhelliger Lehre und Praxis

können selbst subjektive Rechte entzogen werden (BGE 121 II 276; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, Rz.1002 ff.).

- b) Die Rekurrentin bringt vor, dass gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes beim Widerruf von Subventionszusicherungen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage verlangt werde. Ihre Argumentation leitet sie aus den beiden Bundesgerichtsentscheiden BGE 93 I 666 f. und ZBI 1978, 550 f. ab. Die Rekurrentin verkennt, dass es in den beiden Urteilen um den Tatbestand der Zweckentfremdung von Subventionen ging. Das Bundesgericht verlangt für solche Fälle, dass sich ein allfälliger Widerruf auf eine klare und eindeutige Rechtsgrundlage stützen muss. Das Erfordernis der klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage bezieht sich jedoch nur auf die Umschreibung der Verhaltenspflicht des Empfängers und nicht auf die Widerrufsbefugnis an sich. Zur Begründung wird angeführt, dass der Empfänger der Subvention die Verpflichtung übernehme, die Subvention zweckentsprechend zu verwenden. Es handle sich dabei um eine Bedingung. Handle der Empfänger dieser Bedingung zuwider, so könne die Subvention grundsätzlich in dem Umfange, in welchem der angestrebte Zweck nicht erreicht werden könne, zurückgefordert werden. (vgl. ZBI 1978, S. 552; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 1976, Bd. II, Nr. 156 B II). Vorliegend ist unbestritten, dass die Rekurrentin den aus dem Subventionsverhältnis fliessenden Zweck nicht verletzt hat. Die Anlagen in ... werden nach wie vor dem Subventionszweck entsprechend genutzt. Der Widerruf erfolgte vielmehr deswegen, weil sich die tatsächlichen Verhältnisse inzwischen geändert haben. Somit ist die vorgebrachte Rechtsprechung für den Fall nicht einschlägig.
- c) Art. 51 MelG regelt gemäss Wortlaut die Rückerstattung von bereits ausbezahlten Subventionsbeiträgen. Wie dem Sachverhalt zu entnehmen ist, ging es der Rekursgegnerin nicht darum, die bereits erstatteten Fr. 200'000.- zurückzufordern. Vielmehr wollte sie – da sich der Sachverhalt seit Erlass der Subventionsverfügung in erheblichem Masse geändert habe - von der Auszahlung der restlichen Fr. 200'000.-- absehen, weshalb sie ihren Beschluss von 16. Mai 2000 teilweise widerrufen hat. Im Meliorationsgesetz

findet sich keine Norm, welche den Widerruf einer Verfügung regelt, weshalb dafür die allgemeine Verfahrensnorm von Art. 10 VVG zur Anwendung gelangt. Demnach besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für den Widerruf der Subventionsverfügung.

3. a) Gemäss Art. 10 Abs. 1 VVG können Entscheide durch die in erster Instanz zuständige Behörde von Amtes wegen oder auf Begehren des Betroffenen hin geändert oder widerrufen werden, wenn eine von der ursprünglichen Entscheidungsgrundlage wesentlich abweichende Sach- oder Rechtslage besteht und nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Widerruf entgegenstehen.

- b) Zunächst ist zu prüfen, ob sich der Sachverhalt im Moment des Widerrufs gegenüber jenem zum Zeitpunkt des Erlasses der Subventionsverfügung wesentlich geändert hat. Am 16. Mai 2000 beschloss die Regierung, der ... einen Beitrag aus dem Meliorationsfond für die Erweiterung des Käsereifungslagers der Käserei in ... zuzusprechen. Dem Dispositiv des Beschlusses ist u.a. zu entnehmen, dass die Parteien eine Garantieerklärung betreffend Zweckentfremdungsverbot sowie Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht vereinbart haben, welche im Grundbuch angemerkt wurde. Knapp zweieinhalb Jahre später, nämlich am 22. September 2002, wurde über die Rekurrentin die provisorische Nachlassstundung angeordnet. Eine Weiterführung des Käsereifungslagers durch die Rekurrentin war nicht mehr möglich, weshalb ein Nachfolger gesucht werden musste. Unbestritten ist, dass der Betrieb auch nach Verkauf dem Subventionszweck entsprechend genutzt wird. Durch den Verkauf des Käsereifungslagers kam es allerdings zu einem Wechsel der durch die Subvention begünstigten Rechtssubjektes. Als der Beschluss gefällt wurde, einen Beitrag für die Erweiterung des Käsereifungslagers zuzusichern, stand der Regierung eine Firma gegenüber, die ohne weiteres in der Lage war, den Betrieb zu führen. Zu jenem Zeitpunkt zeichnete sich keineswegs ab, dass sich die Rekurrentin zwei Jahre später in Nachlassstundung befinden würde – ansonsten die Regierung mit Sicherheit keinen Beitrag gesprochen hätte. Sie durfte davon ausgehen, dass das Käsereifungslager in den folgenden 20 Jahren (Art. 47 und 51 MelG i.V.m.

Art. 102 Abs. 1 LwG) ohne weitere Finanzhilfen seitens des Kantons weitergeführt würde. Im Jahr 2004 stand die Rekursgegnerin aber vor völlig neuer Sachlage. Die Rekurrentin war nicht mehr in der Lage, den Betrieb weiter zu führen und ihre Nachfolgerin, die die GRKB – einzige Kaufinteressentin der betreffenden Liegenschaften – war nicht finanzkräftig genug, um die Anlage überhaupt übernehmen zu können. Ihre Annahme, der Betrieb in ... werde den Subventionsvoraussetzungen entsprechend während der nächsten 20 Jahre ohne weitere finanzielle Unterstützung fortgeführt, entpuppte sich als Irrtum. Wollte die Rekursgegnerin eine Stilllegung des Käsereifungslagers verhindern, so war eine weitere Finanzspritze durch den Kanton unvermeidlich. Zwar behauptet die Rekurrentin, dass sich nebst der ... noch weitere Käufer für die Liegenschaften interessiert hätten. Einen entsprechenden Beweis blieb sie jedoch schuldig.

In Anbetracht dieser Tatsache muss vorliegend von einer wesentlichen Änderung der Sachlage gesprochen werden. Es ist klar, dass die Rekursgegnerin unter diesen veränderten Umständen keine Subvention an die Erweiterung des Käsereifungslagers gesprochen hätte. Anzumerken bleibt, dass keine wesentliche Sachverhaltsänderung vorgelegen hätte, wenn der neue Erwerber genügend solvent gewesen wäre, um den Betrieb ohne Hilfe der öffentlichen Hand fortführen zu können.

- c) Weiter stellt sich die Frage, ob ein öffentliches Interesse den teilweisen Widerruf rechtfertigt und keine überwiegenden privaten Interessen dagegen sprechen. Ziel der Subvention ist es, eine wirtschaftliche Tätigkeit, die im öffentlichen Interesse liegt, zu unterstützen. Da sich die Rekurrentin in Liquidation befindet, ist klar, dass der noch ausstehende Beitrag in der Höhe von Fr. 200'000.-- einzig dazu verwendet werden würde, den Schaden der Gläubiger zu mindern. Folglich würde genannter Betrag nicht mehr seinem Zweck entsprechend eingesetzt. Eine Auszahlung würde demzufolge nicht im öffentlichen Interesse liegen. Private Interessen der Gesellschaft in Liquidation, welche die öffentlichen Interessen am Widerruf zu überwiegen vermögen, liegen keine vor. Bezüglich der Gesellschaftsinteressen ist zu bemerken, dass die Rekurrentin an sich gar keine eigenen Interessen mehr

hat, da sie sich ja in Nachlassliquidation befindet. Vielmehr nimmt sie die Interessen ihrer Gläubiger – den Schaden so klein wie möglich zu halten – wahr. Diese Interessen überwiegen aber das öffentliche Interesse an zweckgemässer Verwendung der Subventionen nicht. Die privaten Interessen stehen somit einem Teilwiderruf nicht entgegen.

- d) Auch der Einwand der Rekurrentin, die Subventionsverfügung - aufgrund deren er bereits disponiert habe - könne nur widerrufen werden, wenn ihm in Analogie zum Widerruf von Bauverfügungen sein Vertrauensschaden ersetzt werde, ist unbegründet. Zwar ist der Rekurrentin dahingehend beizupflichten, dass die Einräumung einer Befugnis, von der der Berechtigte bereits Gebrauch gemacht hat, einem Widerruf entgegenstehen kann. Im vorliegenden Fall verhält es sich jedoch anders als beim Widerruf von Baubewilligungen. Dort muss das erstellte oder im Bau befindliche Gebäude bei einem allfälligen Widerruf wieder abgerissen werden, weshalb Investitionen des Bauherrn zunichte gemacht werden. Durch den Subventionswiderruf werden jedoch keine Investitionen der Rekurrentin vernichtet, weshalb es sich nicht rechtfertigt, den Widerruf nur unter erschwerten Bedingungen zuzulassen.
 - e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich aufgrund der veränderten Sachlage und überwiegen der öffentlichen Interessen rechtfertigt, den noch ausstehenden Betrag in der Höhe von Fr. 200'000.-- nicht mehr auszuzahlen.
4. a) Im Folgenden ist noch auf den Einwand der Rekurrentin einzugehen, der Subventionswiderruf komme einer rechtswidrigen Gläubigerschädigung gleich und überdies verstosse er auch noch gegen ihre verfassungsmässigen Individualrechte.
- b) Die Frage der Gläubigerschädigung erübrigt sich, wenn gestützt auf eine gesetzliche Grundlage der Widerruf einer Subventionsverfügung möglich und rechtens ist. Da Subventionen nur unter bestimmten Voraussetzungen zugesprochen werden, rechtfertigt sich ihr Widerruf, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden. Vorliegend hat die

Rekursgegnerin zu Recht den teilweisen Widerruf der Subvention ex tunc verfügt, da nicht mehr alle Voraussetzungen für ihre Zusprechung erfüllt waren. Deshalb konnte dieser Beitrag gar nicht in die Konkursmasse fallen. Folglich können die Gläubiger durch den zulässigen Widerruf der Subventionsverfügung überhaupt nicht geschädigt werden.

- c) Im Widerruf der Subventionsverfügung sieht die Rekurrentin u.a. die Eigentumsгарantie verletzt, da für einen solchen Eingriff weder eine gesetzliche Grundlage noch ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen würden. Wie bereits ausgeführt, stützt sich der Widerruf und folglich auch die Einschränkung der Eigentumsгарantie auf Art. 10 VVG. Ferner liegt, wie gezeigt, ein überwiegendes öffentliches Interesse vor. Somit wurde weder die Eigentumsгарantie noch der ebenfalls geltend gemachte Vertrauensgrundsatz verletzt. Ferner beanstandet die Rekurrentin die Verletzung des rechtlichen Gehörs, da sie im Verfahren betreffend Subventionierung der GRKB nicht angehört wurde. Da diese Subventionierung die Rekurrentin nicht betrifft, ist nicht ersichtlich, weshalb ihr rechtliches Gehör verletzt sein soll. Schliesslich beruft sich die Rekurrentin auch noch auf das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV. Willkür ist dann anzunehmen, wenn ein Entscheid offensichtlich falsch ist. Wie die Ausführungen gezeigt haben, kann vorliegend keineswegs von einer willkürlichen Rechtsanwendung gesprochen werden.
5. a) Dem Gesagten nach ergibt sich, dass der Teilwiderruf des Regierungsbeschlusses vom 16. Mai 2000 gestützt auf Art. 10 VVG, welches eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt, gerechtfertigt war. Die privaten Interessen der Rekurrentin überwiegen die öffentlichen Interessen nicht, weshalb der Widerruf zulässig war. Da durch den Teilwiderruf zudem weder Gläubiger geschädigt noch Grundrechte verletzt wurden, ist der angefochtene Beschluss Nr. 1675 der Regierung des Kantons Graubünden vom 30. November 2004 rechtmässig, was zu dessen Bestätigung und zur Abweisung des Rekurses führt.

- b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Gerichtskosten gestützt auf Art. 75 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden (VGG, BR 370.100) zu Lasten der Rekurrentin.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von Fr. 3'000.--

- und den Kanzleiauslagen von Fr. 204.--

zusammen Fr. 3'204.--

gehen zulasten der ... AG in Nachlassliquidation und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

Die dagegen an das Bundesgericht erhobene staatsrechtliche Beschwerde wurde am 2. Juni 2006 abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (2P.291/2005/bie).