Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.291/2005 /bie

Sitzung vom 2. Juni 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Zünd,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Parteien
Swiss Dairy Food AG in Nachlassliquidation,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Lukas Glanzmann
und Dr. Mark Livschitz, Baker & McKenzie Zürich,

gegen

Regierung des Kantons Graubünden,
Graues Haus, Reichsgasse 35, 7000 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
2. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7000 Chur.

Gegenstand
Art. 9, 26, 29 und 49 BV
(Widerruf Subventionszusage),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden,
2. Kammer, vom 30. Juni 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Swiss Dairy Food AG betrieb in Landquart eine Käserei. Am 16. Mai 2000 sprach die Regierung des Kantons Graubünden ihr unter Vorbehalt der Restfinanzierung an den Ausbau ihres Reifungslagers einen Pauschalbeitrag von Fr. 400'000.– aus dem Meliorationsfonds zu. Der Beschluss sah vor, dass die Subvention zu erstatten sei, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Rückforderung ordentlicher Beiträge von Bund und Kanton einträten; das Meliorations- und Vermessungsamt des Kantons Graubünden werde von Amtes wegen dafür sorgen, dass das Zweckentfremdungsverbot, die Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht sowie die Erstattungspflicht im Grundbuch angemerkt würden. Nach Abnahme des Umbaus leistete der Kanton der Swiss Dairy Food AG am 25. Januar 2002 eine erste Teilzahlung von Fr. 200'000.–.
B.
Vor der Auszahlung der zweiten Tranche geriet die Swiss Dairy Food AG in finanzielle Schwierigkeiten: Am 22. September 2002 wurde ihr die provisorische und am 22. November 2002 die definitive Nachlassstundung gewährt; seit dem 6. November 2003 befindet sie sich in Nachlassliquidation. Am 6. Februar 2003 verkaufte die Swiss Dairy Food ihre Grundstücke in Landquart an die Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse. Das zuständige Amt des Departements des Innern und der Volkswirtschaft hatte dem Verkauf zuvor am 30. Januar 2003 zugestimmt, sofern die Käuferin bereit sei, die meliorationsrechtlichen Grundbuchanmerkungen

zu übernehmen. Der Kanton Graubünden unterstützte dieses Geschäft über die Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft mit einem zinslosen Darlehen in einer nicht näher bekannten Millionenhöhe. Die Emmi Käse AG übernahm per 6. Februar 2003 ihrerseits von der Swiss Dairy Food AG das Warenlager, die Rezepturen, Zulassungen und Bewilligungen sowie die zur Käserei gehörenden mobilen Einrichtungen; sie führte den Betrieb in der Folge in den ihr von der Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse vermieteten Liegenschaften in Landquart weiter.

C.

Am 30. November 2004 widerrief die Regierung des Kantons Graubünden ihren Subventionsbeschluss vom 16. Mai 2000 in dem Sinn, dass sie unter Vorbehalt der Restfinanzierung an die effektiven Ausführungskosten bloss noch einen Beitrag aus dem Meliorationsfonds von pauschal Fr. 200'000.– zusicherte. Sie begründete dies damit, dass eine weitere zweckkonforme Nutzung des Käse-Reifungslagers in Landquart nur dank eines zinslosen Darlehens und damit zusätzlicher öffentlicher Gelder möglich gewesen sei; die entsprechende Finanzierung habe im Interesse der Swiss Dairy Food AG gelegen, da ohne sie die Gefahr bestanden hätte, "dass innerhalb kürzester Zeit ein Rückforderungstatbestand" eingetreten wäre. Weil die Swiss Dairy Food AG ab Ende 2002 nicht mehr in der Lage und willens gewesen sei, die Anlagen in Landquart zweckkonform zu nutzen und die Verträge zwischen ihr und ihren Rechtsnachfolgerinnen allein dank erheblicher Anstrengungen und Aufwendungen des Kantons hätten abgeschlossen werden können, habe sich der Sachverhalt nachträglich derart verändert, dass der ursprüngliche Beschluss teilweise zu widerrufen und der neuen Situation anzupassen sei (Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Oktober 1982 über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen des Kantons Graubünden [VVG; BR 370.500]).

D.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden bestätigte diesen Entscheid auf Rekurs hin am 30. Juni 2005: Die Regierung habe im Jahr 2000 davon ausgehen dürfen, dass das Käse-Reifungslager - wie vorgesehen - in den folgenden zwanzig Jahren ohne weitere Finanzhilfen des Kantons bestimmungsgemäss weiter geführt werde. Insoweit liege ein Irrtum vor und seien im Zeitpunkt des Widerrufs die Voraussetzungen für die Subvention nicht mehr erfüllt gewesen. Es sei offensichtlich, dass die Regierung unter den veränderten Umständen keinen Beitrag an die Erweiterung des Käse-Reifungslagers gesprochen hätte. Da die Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse als einzige ernsthafte Kaufinteressentin nicht über genügend Mittel verfügt habe, um die Anlage zu übernehmen, sei ihre finanzielle Unterstützung unvermeidlich gewesen, um die Stilllegung des Lagers zu verhindern. Der Widerruf habe im überwiegenden öffentlichen Interesse gelegen, da der noch ausstehende Betrag von Fr. 200'000.– entgegen dem Subventionszweck lediglich noch den Gläubigern der Swiss Dairy Food AG zugute gekommen wäre.

E.

Die Swiss Dairy Food AG in Nachlassliquidation hat hiergegen am 6. Oktober 2005 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie macht geltend, der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden verletze ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) sowie die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV); er sei deshalb aufzuheben. Die Regierung und das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden beantragen, die Beschwerde abzuweisen bzw. abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

F.

Mit Verfügung vom 8. November 2005 hat der Abteilungspräsident der Eingabe in Bezug auf die kantonalen Verfahrenskosten aufschiebende Wirkung beigelegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, gegen den kein anderes bundesrechtliches Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (vgl. Art. 84 ff. OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Eingabe der durch den angefochtenen teilweisen Widerruf der Subventionszusicherung in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffenen Beschwerdeführerin (Art. 88 OG) ist unter folgendem Vorbehalt einzutreten: Das Bundesgericht prüft im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Die Beschwerdeführerin bestreitet einzelne Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts, legt aber nicht dar, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechts-

sätze dadurch inwiefern verletzt worden sein sollen. Ihre Ausführungen genügen insofern den gesetzlichen Begründungsanforderungen nicht; es ist darauf nicht weiter einzugehen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f.).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin rügt in verfahrensrechtlicher Hinsicht eine Verletzung ihres verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; zu dessen Inhalt: BGE 129 II 497 E. 2.2; 126 I 15 E. 2a mit Hinweisen): Das Verwaltungsgericht habe den Subventionswiderruf im Wesentlichen damit begründet, dass die Kantonsregierung der Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse für den Kauf ihrer Liegenschaften ein zinsloses Darlehen in mehrfacher Millionenhöhe gewährt habe. Durch diese Kreditgewährung sei sie direkt beschwert worden, weshalb ihr in jenem Verfahren zwingend das rechtliche Gehör hätte gewährt werden müssen. Sie sei dort insbesondere zu Unrecht nicht dazu angehört worden, ob sie den Kaufvertrag mit der Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse auch zu den ausgehandelten Bedingungen abschliessen würde, falls sie dabei ihren Anspruch auf die noch nicht ausbezahlte Subvention verlieren sollte.

2.2 Der Einwand überzeugt nicht: Die Beschwerdeführerin hatte sowohl im Verfahren vor der Regierung als auch in jenem vor dem Verwaltungsgericht wiederholt Gelegenheit, zum teilweisen Subventionswiderruf Stellung zu nehmen und darzutun, weshalb die Unterstützung der Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse mit einem zinslosen Darlehen einen solchen nicht rechtfertige. An der Gewährung des Darlehens war sie nur mittelbar und insofern interessiert, als die Genossenschaft ohne dieses nicht als Käuferin der Liegenschaften hätte auftreten können. Die Frage des späteren teilweisen Widerrufs der sie betreffenden Subventionsverfügung bildete als solche nicht Gegenstand der Darlehensgewährung; der entsprechende Zusammenhang wurde von den Behörden erst nach Abschluss des Verfahrens hergestellt. Die Beschwerdeführerin wurde durch die Vergabe des Darlehens deshalb weder unmittelbar noch mittelbar in einer Weise betroffen, welche die Regierung verpflichtet hätte, sie in das Subventionsverfahren der Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse miteinzubeziehen und gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV bereits in diesem anzuhören (vgl. zur mittelbaren Betroffenheit von bloss obligatorisch berechtigten Dritten: BGE 131 II 649 ff.; Urteil 1P.746/2000 vom
11. Mai 2001, E. 1, publ. in: ZBl 103/2002 S. 365 ff.).

3.

Die Beschwerdeführerin macht in der Sache selber geltend, die Subventionsverfügung vom 16. Mai 2000 habe ihr ein wohlerworbenes Recht verschafft, welches unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehe. Das Verwaltungsgericht habe willkürlich eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die mit dem Widerruf verbundene Grundrechtsbeschränkung bejaht. Der allgemeine Widerrufstatbestand des Art. 10 VVG sei dafür zu unbestimmt formuliert und führe im konkreten Fall zu stossenden Ungleichheiten. Es seien auch keine spezialgesetzlichen Widerrufsgründe ersichtlich: Der Umstand, dass der Kanton Graubünden die Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse für den Kauf der Liegenschaften der Beschwerdeführerin mit einem zinslosen Darlehen subventioniert habe, sei kein solcher, ebenso wenig die zweckgebundene Weiterbewirtschaftung der Liegenschaften durch Dritte. Sofern Art. 10 VVG als genügende gesetzliche Grundlage angesehen werde, habe das Verwaltungsgericht nicht willkürfrei eine hinreichende Änderung der Verhältnisse im Sinne dieser Norm und ein überwiegendes öffentliches Interesse am Widerruf annehmen dürfen; auf jeden Fall erweise sich der Widerruf aber als unverhältnismässig. Aus diesen Gründen und angesichts ihrer nach der
Subventionszusicherung getätigten Investitionen sowie des Verkaufs der Grundstücke gestützt auf die Zustimmung der kantonalen Behörden verletze der angefochtene Entscheid den Vertrauensgrundsatz gemäss Art. 9 BV; der Widerruf bilde zudem - in Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) - eine Benachteiligung ihrer Gläubiger.

4.

4.1 Subventionszusicherungen begründen einen subjektiven Rechtsanspruch des Empfängers und ihre nachträgliche Änderung ist nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig (BGE 93 I 666 E. 4 S. 675; 101 Ib 78 E. 3a S. 81; 104 Ib 157 E. 4 S. 162; 107 Ib 43 E. 3 S. 48; Urteil 2P.67/1994 vom 30. Mai 1995, E. 4a, publ. in: ZBl 97/ 1996 S. 91 ff.; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 742 und 1008): Der Widerruf muss sich auf eine hinreichend klare und unzweideutige Rechtsgrundlage, sei es im Gesetz oder in der widerrufenen Verfügung selber, stützen können; dieses Erfordernis bezieht sich in erster Linie auf die Umschreibung der dem Subventionsempfänger auferlegten Verhaltenspflichten, indessen nicht auf die Rückforderungsbefugnis als solche (Urteil A.389/ 1976 vom 11. November 1977, E. 3a, publ. in: ZBl 79/1978 S. 550 ff.; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. 2, Basel/Frankfurt a.M. 1986,

Nr. 156, B. II., S. 1135; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 156, B. II., S. 502). Der Inhalt des Subventionsverhältnisses ergibt sich aus der Auslegung und sinngemässen Ergänzung der Rechtsgrundlagen der jeweiligen
Subvention und insbesondere aus ihrem Zweck. Wo ein notwendigerweise zum Subventionsverhältnis gehörendes Element nachträglich entfällt, ist dem Subventionsanspruch als solchem der Boden entzogen, ohne dass die Rechtsfolge diesbezüglich im Einzelnen noch gesetzlich geregelt sein müsste (vgl. Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 218; Tschannen/ Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 31 Rz. 46). In jedem Fall muss das öffentliche Interesse am Widerruf der Verfügung jenes am Vertrauensschutz, d.h. am Interesse des Adressaten, dass die ihn begünstigende Verfügung fortbesteht, überwiegen (vgl. Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 52; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 997; Peter Saladin, Wiedererwägung und Widerruf formell rechtskräftiger Verfügungen, in: Sozialversicherungsrecht im Wandel, Bern 1992, S. 125 f.).
4.2 Ob ein Grundrechtseingriff auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, prüft das Bundesgericht nur auf Willkür hin, wenn der Eingriff - wie hier - nicht besonders schwer wiegt. Dagegen beurteilt es frei, ob die behauptete Verletzung in den Schutzbereich des angerufenen Grundrechts fällt, auf überwiegenden öffentlichen Interessen beruht und die Verhältnismässigkeit wahrt (vgl. BGE 119 Ia 178 E. 4a S. 183; 130 I 65 E. 3.3 S. 68). Da bei dem mit der Zusicherung einer Subvention entstehenden subjektiven Recht keine sachenrechtliche Fixierung, sondern die vertrauensbildende Beziehung zwischen Bürger und Staat im Vordergrund steht, sind die erhobenen Vorwürfe vorliegend in erster Linie unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) und nicht der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) zu prüfen (BGE 128 II 112 E. 10a S. 125; 118 Ia 245 E. 5a S. 255). Ob beim Widerruf von Verwaltungsverfügungen ein Verstoss gegen das in Art. 9 BV garantierte Grundrecht von Treu und Glauben (vgl. zu dessen Inhalt: BGE 128 II 112 E. 10b S. 125; 126 II 377 E. 3a mit weiteren Hinweisen) vorliegt, beurteilt das Bundesgericht ohne Beschränkung seiner Kognition (vgl. BGE 111 Ib 116 E. 4 S. 125; 103 Ia 505 E. 1 S. 508).
5.
5.1 Nach Art. 10 Abs. 1 des Bündner Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen können die in erster Instanz zuständigen Behörden Entscheide von Amtes wegen oder auf Begehren des Betroffenen hin ändern oder widerrufen, "wenn eine von der ursprünglichen Entscheidungsgrundlage abweichende Sach- oder Rechtslage besteht und nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Widerruf entgegenstehen" (Anpassung einer ursprünglich fehlerfreien Verfügung). Diese Bestimmung konkretisiert auf Gesetzesstufe die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regeln über den Widerruf von Verfügungen: Danach können Verwaltungsakte, die dem Gesetz nicht oder nicht mehr entsprechen, widerrufen werden, wobei das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen sind; dieses geht jenem regelmässig dann vor, wenn durch die frühere Verfügung ein subjektives Recht begründet oder von einer Bewilligung bereits Gebrauch gemacht worden ist; die entsprechende Regel gilt jedoch wiederum nicht absolut: Auch in einem solchen Fall ist in spezifischen Situationen aufgrund einer eingehenden Interessenabwägung ein Widerruf nicht ausgeschlossen (BGE 127 II 306
E. 7a S. 313 f.; 121 II 273 E. 1a S. 276; 119 Ia 305 E. 4c S. 310). Gemäss Art. 51 Abs. 1 des Bündner Meliorationsgesetzes vom 5. April 1981 (MelG; BR 915.100) sind alle Beiträge zu erstatten, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Rückforderung der Bundesbeiträge erfüllt sind, namentlich wenn Grundstücke oder Bauten und Anlagen ihrem Zweck entfremdet (lit. a), Grundstücke nicht bewirtschaftet oder Werke mangelhaft unterhalten (lit. b) oder Hochbauten gewinnbringend veräussert werden bzw. längere Zeit leer stehen (lit. c) und Bedingungen nicht erfüllt oder Auflagen nicht eingehalten sind (lit. d). Im Übrigen gelten für die Rückerstattung der Subvention die Vorschriften der eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzgebung ergänzend (Art. 51 Abs. 2 MelG).
5.2
5.2.1 Die Beschwerdeführerin hat die subventionierte Baute, für die ein Zweckentfremdungsverbot und eine Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht für die Dauer von 20 Jahren besteht (Art. 102 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft [SR 910.1]und Art. 37 Abs. 6 der Strukturverbesserungsverordnung [SR 913.1]), mit den entsprechenden Verpflichtungen auf ihre Rechtsnachfolgerinnen übertragen; sie setzte somit nicht unmittelbar einen Rückerstattungsgrund im Sinne von Art. 51 MelG, da die Betriebspflicht durch sie gemäss den Subventionsbestimmungen nicht persönlich zu erfüllen war. Die weitere zweckkonforme Verwendung des Reifungslagers konnte jedoch - wovon Regierung und Verwaltungsgericht willkürfrei ausgehen durften (zum Begriff der Willkür allgemein: BGE 132 I 13 E. 5.1 S. 17; bei der Beweiswürdigung: BGE 132 III 83 E. 3.1; 129 I

8 E. 2.1 S. 9) - nur sichergestellt werden, weil der Kanton beim entsprechenden Geschäft die Erwerberin durch ein unentgeltliches Darlehen in "mehrfacher Millionenhöhe" unterstützte. Zwar führt heute die Emmi AG den entsprechenden Betrieb weiter, doch waren die Verträge mit ihr und der Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse, welche die Grundstücke übernommen und der Emmi AG hernach zur Verfügung
gestellt hat, in dem Sinne wechselseitig bedingt, dass keiner ohne den andern gelten sollte; Ziel war es, gesamthaft den zweckkonformen Fortbestand der Installationen sicherzustellen. Ohne die zusätzlichen Leistungen des Kantons wäre dies nicht möglich gewesen, was eine entsprechende Rückerstattungspflicht - sei es der Beschwerdeführerin, sei es der neuen Eigentümerin - ausgelöst hätte (Art. 51 Abs. 1 lit. a und lit. c MelG). Nach unbestrittener Darstellung des Kantons wären in diesem Fall aufgrund des Zeitablaufs 9/10 des Beitrags zurückzuerstatten gewesen, d.h. bei Bezahlung der gesamten zugesicherten Subvention Fr. 360'000.–. Die Beschwerdeführerin wäre durch diese Pflicht entweder direkt oder - wegen der Verringerung des erzielbaren Kaufpreises - indirekt belastet worden. Wenn der Kanton in einer solchen Situation durch zusätzliche Mittel verhindert, dass die Zweckentfremdung bzw. die Verletzung der Bewirtschaftungspflicht eintritt, kommt dies im Resultat dem Vorliegen eines Rückerstattungsgrunds sehr nahe. In einem solchen Fall ist es nicht verfassungswidrig, in der allgemeinen Widerrufsklausel von Art. 10 VVG in Verbindung mit Art. 51 MelG eine hinreichend klare und spezifizierte gesetzliche Grundlage zu erblicken, welche
es erlaubt, auf eine entsprechende frühere Zusicherung zurückzukommen.

5.2.2 Zwar bestimmt in der Regel die für den jeweiligen Sachbereich massgebliche Gesetzgebung, ob und unter welchen Bedingungen die nachträgliche Korrektur einer formell rechtskräftigen Verfügung zulässig ist (vgl. BGE 127 II 306 E. 7a S. 314); dies schliesst in einem Fall wie dem vorliegenden jedoch nicht aus, die allgemeinen Voraussetzungen über den Widerruf bzw. die Anpassung ergänzend zur Anwendung zu bringen, welche im Kanton Graubünden mit Art. 10 VVG in einem formellen Gesetz enthalten sind. Hierin liegt keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung: Art. 51 des Meliorationsgesetzes regelt nur die Tatbestände der Rückerstattungspflicht, die richtigerweise hinreichend bestimmt umschrieben werden müssen. Die Voraussetzungen, unter denen eine Subventionszusicherung vor Auszahlung der Leistungen widerrufen werden kann, sind im Meliorationsgesetz nicht ausdrücklich geregelt und brauchen deshalb auch nicht notwendigerweise subventionsrechtlicher Natur zu sein; es können gestützt auf Art. 10 VVG gleich wie bei anderen Verfügungen Gründe beliebiger Art ein Zurückkommen auf die Anordnung erlauben, sofern die Änderung der Sach- oder Rechtslage dies rechtfertigt und die Spezialgesetzgebung deren Berücksichtigung nicht ausdrücklich oder
zumindest im Sinne eines qualifizierten Schweigens ausschliesst. Dies war hier nicht der Fall: Allein die Tatsache, dass sich der Kanton im öffentlichen Interesse zusätzlich finanziell engagiert hat, ermöglichte es, den Betrieb bestimmungsgemäss weiterzuführen und den Eintritt eines Rückforderungstatbestands zu verhindern. Bei Subventionszusicherungen ergibt sich die wesentliche Schranke für einen Widerruf wegen der Zweckgebundenheit der Leistung nicht in erster Linie aus dem Wortlaut der entsprechenden Klausel, sondern aus der Interessenabwägung und dem Gebot des Vertrauensschutzes (vgl. Saladin, a.a.O., S. 125 f.: "multilaterale Abwägung"); dass nach Subventionsart und -zweck unterschiedliche Widerrufsgründe bestehen, liegt in der Natur der Sache und bildet keine stossende Rechtsungleichheit.

5.3 Soweit die Beschwerdeführerin kritisiert, es bestehe keine "von der ursprünglichen Entscheidungsgrundlage wesentlich abweichende Sach- oder Rechtslage" im Sinne von Art. 10 Abs. 1 VVG bzw. kein den Vertrauensschutz überwiegendes öffentliches Interesse daran, dass der ursprüngliche Beschluss angepasst werde, verkennt sie die Rechtsnatur sowie Sinn und Zweck der ihr zugesicherten Subvention:

5.3.1 Zwar wurde ihr der Beitrag aus dem Meliorationsfonds zur Erweiterung ihres Käse-Reifungslagers zugesprochen; mit dem entsprechenden Bau war der Subventionszweck jedoch nicht erfüllt: Das vergrösserte Gebäude als solches lag nur mit Blick auf seinen bestimmungsgemässen Gebrauch meliorationsrechtlich im öffentlichen Interesse, nicht um seiner selbst willen; aus diesem Grund wurden denn auch das Zweckentfremdungsverbot, die Unterhalts- und Bewirtschaftungspflicht sowie die Erstattungspflicht im Grundbuch angemerkt. Es lag insofern ein Dauerrechtsverhältnis vor, welches einer nachträglichen Anpassung an die veränderten Umstände zugänglich war. Bei der Zusprechung von Meliorationsbeiträgen sind neben den projektbezogenen Voraussetzungen jeweils auch die Fähigkeiten des Gesuchstellers entscheidend, den mit der Subventionierung verbundenen Zweck längerfristig sicherstellen zu können; dies ergibt sich etwa daraus, dass ein entsprechender Beitrag regelmässig - so auch hier - nur unter Vorbehalt der gesicherten Restfinanzierung zugesprochen wird, d.h. im Vertrauen darauf, dass der Betroffene über eine hinreichende finanzielle Grundlage verfügt, die es ihm erlaubt, das Unternehmen und seinen Betrieb ohne weitere Zuwendungen seitens der

öffentlichen Hand zu realisieren und zu betreiben. Die Beschwerdeführerin geriet nur gerade zwei Jahre nach der Zusprechung der Subvention in Zahlungsschwierigkeiten und war nicht mehr in der Lage, selber die mit dem Meliorationsbeitrag verbundenen Pflichten zu erfüllen bzw. ohne weitere wirtschaftliche Hilfe der öffentlichen Hand für deren Einhaltung durch einen Dritten zu sorgen. Hierin lag eine wesentliche Veränderung des Sachverhalts, welche die Anpassung der Subventionsverfügung zu rechtfertigen vermochte.
5.3.2 Konnte die Beschwerdeführerin ihren mit dem Meliorationsbeitrag verbundenen Pflichten weder selber noch über einen Dritten - ohne weitere staatliche Hilfe, was entscheidend ist - nachkommen, bestand ein öffentliches Interesse daran, die Situation der neuen Sachlage anzupassen: Subventionen werden nicht grundlos geleistet, sondern zur Förderung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks; fällt dieser dahin, besteht automatisch ein Interesse daran, den Einsatz der entsprechenden Gelder zu überprüfen; diese sind zweckkonform zu verwenden, ohne dass der Subventionsgeber durch zusätzliche Leistungen an Dritte erst noch dafür sorgen muss, dass die Bewirtschaftungspflicht und das Zweckänderungsverbot weiter eingehalten werden können und der ursprüngliche Gesuchsteller nicht rückerstattungspflichtig wird.
5.3.3 Die Beschwerdeführerin wendet zu Unrecht ein, beim beanstandeten Widerruf handle es sich um eine Sanktion bzw. eine Strafe: Dass der Kanton zur Sicherung des Subventionszecks ein zweites Mal öffentliche Geldmittel in den Betrieb in Landquart einschiessen musste, war auf ihre Insolvenz zurückzuführen; losgelöst von einem allfälligen Verschulden an dieser Situation, hatte sie und nicht der Staat das entsprechende (Geschäfts-)Risiko zu tragen. Mit dem Wegfall der genügenden Finanzbasis als notwendiger Subventionsvoraussetzung wurde durch ein Vorkommnis in ihrem Verantwortungsbereich die Vertrauensgrundlage nachträglich in Frage gestellt; diese fällt im Rahmen der Interessenabwägung deshalb nicht besonders stark ins Gewicht.
5.4 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, ihr Interesse an der Aufrechterhaltung der Verfügung überwiege ein allfälliges öffentliches Interesse an der nachträglichen Anpassung der Subventionszusage, da sie von dieser bereits Gebrauch gemacht und mit dem Bau nicht rückgängig zu machende Dispositionen getroffen habe, sind ihre Ausführungen zu relativieren:
5.4.1 Gemäss der Abrechnung vom 30. Juni 2001 betrugen die Baukosten für die Erweiterung des Käse-Reifungslagers insgesamt Fr. 9'456'526.–; der Beitrag aus dem Meliorationsfonds machte somit nur einen geringen Teil der Kosten des Projekts aus. Er dürfte für den Entschluss, dieses zu realisieren, deshalb kaum entscheidend gewesen sein, zumal im zugrunde liegenden Businessplan davon ausgegangen wurde, dass die Swiss Dairy Food ohne die mit der Realisierung des "Zentrallagers Ost/West" in Lucens und Landquart verbundene Strukturbereinigung mittelfristig "die Leaderrolle im Schweizer Markt" verlieren könnte, was vermieden werden sollte, und keine Alternative zur erforderlichen Senkung der Betriebskosten um 30 % bestand. Die nunmehr widerrufenen Fr. 200'000.– hat die Beschwerdeführerin anderweitig vorfinanziert; der entsprechende Betrag ist insofern nicht verloren, als sie in Landquart hierfür über einen realen Gegenwert in Form eines höheren Liegenschafts- und Betriebswerts verfügte; dieser kam ihr beim Verkauf der Liegenschaften und der Betriebsmittel an die Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse bzw. an die Emmi AG zugute. Ihre Situation kann somit nicht mit jener verglichen werden, in der durch das Zurückkommen auf eine
Verfügung Vermögenswerte zunichte gemacht werden, wie dies etwa beim Widerruf einer Baubewilligung der Fall sein kann.
5.4.2 Zwar macht die Beschwerdeführerin geltend, dass sie bei Kenntnis des Dahinfallens eines Teils der versprochenen Subvention die Liegenschaft anderweitig oder teurer verkauft hätte, doch belegt sie dies nicht weiter; insbesondere vermag sie keinen konkreten anderen potentiellen Käufer zu nennen, der bereit gewesen wäre, die Liegenschaften mit oder ohne Bewirtschaftungspflicht zu einem besseren Preis zu übernehmen; dass sie an die Genossenschaft Reifungslager Bündner Käse mit Verlust verkauft hätte, behauptet sie nicht; ihre Ausführungen sind diesbezüglich zudem insofern weitgehend widerlegt, als gemäss dem Bericht des Sachwalters vom 30. Juli 2003 der Nachlassrichter den Verkauf der Betriebsliegenschaft Landquart am 24. Februar 2003 genehmigt hat, "da das Angebot deutlich über der Konkurrenzofferte lag". Unter diesen Umständen kann die Beschwerdeführerin nichts daraus ableiten, dass das zuständige Amt des Kantons am 30. Januar 2003 der Übertragung der Liegenschaften zugestimmt hatte, ohne ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der Beschluss vom 16. Mai 2000 (dennoch) in Wiedererwägung gezogen werden könnte: Nachdem die entsprechende Erklärung nicht von der ursprünglich verfügenden Behörde abgegeben worden war, vermochte sie im
konkreten Fall keine zusätzliche vertrauensbegründende Basis zu bilden.
5.4.3 Die Regierung hat davon abgesehen, gegenüber der Beschwerdeführerin Rückerstattungsansprüche geltend zu machen; sie beschränkte sich darauf, die zugesicherte, aber noch nicht ausbezahlte Tranche von Fr.

200'000.– nicht zu leisten. Hätte der Kanton nicht zu einer Lösung beigetragen, welche den bestimmungsgemässen Weiterbetrieb in Landquart sicherte, wäre aller Wahrscheinlichkeit nach ein Rückforderungstatbestand gemäss Art. 51 MelG eingetreten bzw. hätte die Beschwerdeführerin ihre Liegenschaft nicht zu dem von ihr erzielten Preis verkaufen können. Sie hätte in diesem Fall - wie bereits dargelegt - rund 9/10 der versprochenen Fr. 400'000.– (d.h. rund Fr. 360'000.–) zurückbezahlen müssen. Damit wurden beim Widerruf des Beschlusses vom 16. Mai 2000 auch ihren Interessen Rechnung getragen.
5.5 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, der Widerruf bilde eine dem Vorrang des Bundesrechts widersprechende Gläubigerbenachteiligung (Art. 164 StGB bzw. Art. 288 SchKG), verkennt sie, dass ihren Gläubigern nicht mehr Rechte zustehen können als ihr als ursprünglicher Subventionsempfängerin. Zwar ist in der Literatur umstritten, ob ein Wiedererwägungsentscheid seine Wirkung ex nunc oder ex tunc entfaltet, wobei im Falle einer nachträglichen Anpassung an eine veränderte Sach- oder Rechtslage, wie sie hier zur Diskussion steht, eine Rückwirkung eher verneint wird (vgl. Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 31 Rz. 65 S. 280; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1048 ff.). Dies ändert indessen nichts daran, dass die Gläubiger durch den entsprechenden Beschluss der Regierung nicht benachteiligt wurden, da die mit Hilfe des Kantons realisierte Übernahmelösung "deutlich über der Konkurrenzofferte lag" und es ohne sie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einem Rückforderungstatbestand gekommen wäre, welche die Masse belastet oder sich auf den Kaufpreis eines allfälligen anderen Übernehmers ausgewirkt hätte.
5.6 Zusammengefasst ergibt sich somit, dass die kantonalen Instanzen ohne Verletzung der Eigentumsgarantie, des Grundsatzes von Treu und Glauben, des Vorrangs des Bundesrechts sowie des Willkürverbots davon ausgehen durften, der teilweise Widerruf der Subventionsverfügung vom 16. Mai 2000 beruhe auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, liege im öffentlichen Interesse und beeinträchtige den Vertrauensschutz nicht in einer der Beschwerdeführerin unzumutbaren Weise.
6.
6.1 Die staatsrechtliche Beschwerde ist deshalb abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
6.2 Dem Verfahrensausgang entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (vgl. Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Regierung des Kantons Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 2. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 2. Juni 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: