

I. Verwaltungsgerichtshof. Entscheid vom 23. Mai 2002. In den Beschwerdesachen (1A 01 55/57/58/64/65/66/67) der Gemeinden: **Bösingen, St. Antoni, Wünnewil-Flamatt, Heitenried, Plasselb, Überstorf, Tafers**, alle vertreten durch Rechtsanwalt Elmar Perler, Cité Bellevue 6, Postfach 41, 1707 Freiburg 7, Beschwerdeführerinnen, gegen die **Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten**, Spitalgasse, 1700 Freiburg, Beschwerdegegnerin, betreffend **Kostenbeteiligung der Gemeinde an den Betrieb der Kindergärten und der Primarschulen (Entscheide der Direktion vom 7. Juni, 16. und 17. Juli 2001)**

hat sich ergeben:

- A. Im Kanton Freiburg hat der Staat die Oberaufsicht über die öffentliche Erziehung und den öffentlichen Unterricht (Art. 17 Abs. 1 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857, KV, SGF 10.1). Die Gemeinden haben aber gemäss Art. 19 KV die Verpflichtung, für den Primarunterricht zu sorgen (Abs. 2). Das Gesetz bestimmt die Fälle und das Verhältnis, in welchen der Staat dazu beisteuert (Abs. 3). Das Schulwesen ist mithin eine vom Kanton und den Gemeinden zu erfüllende Aufgabe, wobei das Gesetz die Einzelheiten, wie insbesondere die Finanzierung, zu regeln hat. Nach dem Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz; SGF 411.0.1) tragen grundsätzlich die Gemeinden alle Kosten, welche die Errichtung und den Betrieb der Primarschulen und der Kindergärten betreffen (Art. 87 und Art. 100 Schulgesetz). Dazu wird in den Art. 88 ff. Schulgesetz Folgendes festgehalten:

Art. 88 ¹*Die Gesamtheit der Gemeinden trägt 65 % der gemeinsamen Schulkosten, bestehend aus:*

- a) *den Kosten der Lehrerbekleidung und den diesbezüglichen Lasten;*
- b) *den Fahrkostenentschädigungen der Wanderlehrer;*
- c) *den Kosten für Transporte, die im Sinne von Artikel 6 unentgeltlich sind, jedoch mit Ausnahme der Kosten für die Schülertransporte, die wegen der besonderen Gefährlichkeit des Schulweges organisiert werden;*
- d) *der allfälligen Beteiligung an der Vergütung des Religionsunterrichts.*

²*Der Staat trägt 35 % der gemeinsamen Schulkosten.*

Art. 89 ¹*Der Anteil, der zu Lasten der Gesamtheit der Gemeinden geht, wird wie folgt auf diese aufgeteilt: zu 30 % im Verhältnis ihrer gesetzlichen Einwohnerzahl und zu 70 % im Verhältnis dieser Zahl, multipliziert mit:*

- a) *6 für die Gemeinden der Klasse 1,*
- b) *5 für die Gemeinden der Klasse 2,*
- c) *4 für die Gemeinden der Klasse 3,*
- d) *3 für die Gemeinden der Klasse 4,*

e) 2 für die Gemeinden der Klasse 5,

f) 1 für die Gemeinden der Klasse 6.

²Entsteht durch die interkommunale Verteilung für die Gemeinden eines Primarschulkreises eine höhere Last, als sie zu tragen hätten, wenn sie alle Kosten ihrer Schule, berechnet aufgrund der mittleren kantonalen Kosten einer Klasse, allein bezahlten, werden die Mehrkosten auf die andern Gemeinden des Kantons aufgeteilt. Zu diesem Zweck wird die gesetzliche Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinden mit einem Teilkoeffizienten verändert.

³Der Staatsrat legt den Begriff der «gesetzlichen Einwohnerzahl» fest.

Art. 90 ¹Der Staat zahlt die gemeinsamen Schulkosten.

²Er fordert monatlich die von jeder Gemeinde geschuldeten Beträge zurück.

Art. 91 Das Departement erstellt pro Monat und pro Kalenderjahr die Kostenabrechnung für jede Gemeinde. (Bei diesem Departement handelt es sich um das Erziehungsdepartement [vgl. Art. 8 Schulgesetz]).

Das Ausführungsreglement vom 16. Dezember 1986 zum Schulgesetz (RSchG; SGF 411.0.11) ergänzt die gesetzlichen Bestimmungen wie folgt:

Art. 89 Die mittleren kantonalen Kosten einer Klasse sind gleich dem Total der gemeinsamen Schulkosten der Primarschulen oder der Kindergärten, geteilt durch die Anzahl der entsprechenden Klassen im Kanton.

Art. 90 Die gesetzliche Einwohnerzahl der Gemeinden ist jene, die jährlich vom Staatsrat veröffentlicht wird.

Art. 91 ¹Die Kostenabrechnung für jede Gemeinde wird aufgrund der gesetzlichen Einwohnerzahl erstellt, die in dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahr veröffentlicht worden ist.

²Die Gemeinden haben die Rechnungen innert dreissig Tagen zu begleichen.

Art. 92 ¹Als massgebliche Angaben für die Kostenabrechnung der Kindergärten (Vorhandensein der Schule und Verhältnis der Unterrichtszeit) gelten jene zu Beginn des Schuljahres, das dem Abrechnungsjahr unmittelbar vorausgeht.

²Wenn in einem Kindergarten teilzeitlich unterrichtet wird, so wird die gesetzliche Einwohnerzahl der Gemeinden des betreffenden Schulkreises nur im Verhältnis zu dieser Teilzeit angerechnet.

B. Am 14. Oktober 1999 stellte die Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten (nachfolgend: Direktion), Abteilung Primarschulunterricht, den Gemeinden des Kantons den Kostenvoranschlag für das Jahr 2000 für die Primarschulen und Kindergärten zu. Der Begleitbrief enthielt unter anderem folgende Erwägungen:

"Die festgehaltenen Beträge sind gültig, sofern der Staatsvoranschlag durch den Grossen Rat genehmigt wird.

Die Berechnungen beruhen auf dem Index von 104.0 (Ref. Mai 1998) der gesetzlichen Bevölkerungszahl am 31. Dezember 1998 sowie der Gemeindeklassifizierung gemäss Staatsratsbeschluss vom 14. Dezember 1998, der am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist.

Wir möchten Sie auch darauf hinweisen, dass der Staatsrat an seiner Sitzung vom 5. Oktober 1999 von einem Bericht Kenntnis genommen hat,

der in Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeinden erarbeitet worden ist. Dieser ändert die Berechnungen für das Budget und die Rechnungen betreffend die Kosten für den Kindergarten und die Primarschule. Was die Berechnung der Budgets betrifft, wurde diese für alle Gemeinden ohne Berücksichtigung eines möglichen Teilkoeffizienten vorgenommen."

In seiner Sitzung vom November 1999 genehmigte der Grosse Rat den Voranschlag des Staates für das Jahr 2000 (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg, TGR, 1999 S. 1516f.). Die Gemeinden Böisingen, St. Antoni, Wünnewil-Flamatt, Heitenried, Plasselb, Überstorf und Tafers (und vermutlich auch die anderen Gemeinden des Kantons) nahmen darauf den von ihnen geforderten Betrag in ihren Voranschlag für das Jahr 2000 auf; die jeweiligen Gemeindeversammlungen genehmigten das Budget 2000.

- C. Am 10. Oktober 2000 erhielten die Gemeinden von der Abteilung für Primarschulunterricht den Kostenvoranschlag 2001 unter anderem mit folgenden Hinweisen:

"Die festgehaltenen Beträge sind gültig, sofern der Staatsvoranschlag durch den Grossen Rat genehmigt wird.

Die Berechnungen beruhen auf dem Index von 105.1 (Ref. Mai 1998) der gesetzlichen Bevölkerungszahl am 31. Dezember 1999 sowie der Gemeindeklassifizierung gemäss Staatsratsbeschluss vom 21. September 2000, der am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, sowie mit der Aufhebung der Sparmassnahmen für das Staatspersonal."

Der Grosse Rat genehmigte den Voranschlag 2001 in der Dezembersession 2000 (TGR 2000 S. 1730f.) und auch die Gemeindeversammlungen der erwähnten Gemeinden genehmigten anlässlich der Budgetversammlungen die von der Direktion geforderten Beträge.

- D. Am 16. Januar 2001 stellte die bereits erwähnte Abteilung den Gemeinden die Schlussabrechnung für das Jahr 2000 zu. Diese hat folgende Mehrforderung des Staates zu Lasten der zitierten Gemeinden zur Folge:

Gemeinde	Mehrforderung in Fr.
Böisingen	220'721.--
St. Antoni	96'636.30
Wünnewil-Flamatt	340'754.15
Heitenried	62'000.--
Plasselb	55'831.60

Überstorf	153'097.80
Tafers	57'019.85

Ende Januar 2001 gelangten diese Gemeinden an die Direktion und erklärten, mit der Kostenverteilung nicht einverstanden zu sein. Sie kritisierten die für sie unverständlichen Mehrforderungen, verlangten Erklärungen, die Aufhebung des Kostenentscheids und den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

Die Direktion beantwortete diese Schreiben nicht. Der Vorsteher der Direktion, Staatsrat Macheret, gelangte indes am 9. Februar 2001 mit einem Rundschreiben an die Gemeinderäte des Kantons und wies unter anderem darauf hin, dass die Abrechnungen vom 16. Januar 2001 einen "Erfassungsfehler" aufweisen würden. Auch hätte das Informatikprogramm korrigiert und die Berechnungen neu erstellt werden müssen. Er hob deshalb die Abrechnungen vom 16. Januar 2001 auf und stellte wie folgt neu Rechnung:

Gemeinde	Mehrforderung in Fr.
Bösingen	51'256.25
St. Antoni	24'051.--
Wünnewil-Flamatt	80'366.60
Heitenried	14'294.04
Plasselb	12'849.15
Überstorf	36'001.90
Tafers	52'887.50

Diese Gemeinden gelangten wiederum an die Direktion. Einige wiesen auf ihre Eingaben vom Januar 2001 hin, die ohne Antwort geblieben sei, und andere erklärten, auch mit den neuen Abrechnungen nicht einverstanden zu sein.

- E. Mit Briefen, so gut wie identischen Inhalts, die den oben erwähnten Gemeinden an verschiedenen Daten, nämlich am 7. Juni, 16. und 17. Juli 2001, zugestellt wurden, liess die Direktion wissen, dass *"der Staatsrat ausdrücklich am getroffen Entscheid"* festhalte und mithin auf die Anliegen und "Einsprache" der Gemeinden nicht eintrete. Weiter wies sie darauf hin, dass gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 118 Abs. 1 Schulgesetz "Rekurs" beim Verwaltungsgericht eingereicht werden könne. Die Direktion

fürhte insbesondere aus, dass der Staatsrat mit Brief vom 10. April 2001 dem Präsidenten des Freiburger Gemeindeverbandes die Gründe und die Auswirkungen des Verfahrens und des Systemwechsels dargelegt hätte. Dabei habe der Staatsrat am 5. Oktober 1999 den Bericht einer Arbeitsgruppe genehmigt und zwar nach dem Einverständnis des Gemeindeverbandes. Dieser Bericht lege fest, dass

- ab 1. Januar 2000 die Kosten neu auf der Grundlage der sich im Laufe des Jahres ergebenden Gesamtkosten und nicht mehr auf der Basis des Testmonates Oktober berechnet werde;
- ab 1. Januar 2000 ein "dreizehnter Durchgang" als jährliche Abschlussrechnung nach den zwölf monatlichen Akontozahlungen erfolgen werde;
- neue Kriterien bezüglich Herkunft der Schüler für die Berechnung des Berichtigungskoeffizienten angewendet würden.

F. Gegen diesen Entscheid lassen die Gemeinden Bösing, St. Antoni, Wünnewil-Flamatt, Heitenried, Plasselb, Überstorf und Tafers jeweils mit separater Eingabe Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen mit den Anträgen, ihre Beschwerde gutzuheissen, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und sie von der Leistung der zusätzlichen Forderung (Bösing Fr. 51'256.25; St. Antoni Fr. 24'051.--; Wünnewil-Flamatt Fr. 80'366.60; Heitenried Fr. 14'294.04; Plasselb Fr. 12'849.15; Überstorf Fr. 36'001.90; Tafers: Fr. 52'887.50) zu befreien (Rechtsbegehren 2). Weiter sei ihr Kontokorrent beim Staatsschatzamt rückwirkend per 15. Februar 2001 im Sinne des Rechtsbegehrens 2 zu korrigieren und den Gemeinden Bösing, St. Antoni, Wünnewil-Flamatt, Heitenried, Plasselb, Überstorf und Tafers jeweils einen Betrag von Fr. 51'256.25, Fr. 24'051.--, Fr. 80'366.60, Fr. 14'294.04, Fr. 12'849.15, Fr. 36'001.90 beziehungsweise Fr. 52'887.50 gutzuschreiben (Rechtsbegehren 3).

Die Direktion beantragt Abweisung der Beschwerde.

Auf die Begründungen der einzelnen Rechtsbegehren wird, soweit für die Rechtsfindung notwendig, in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

Der I. Verwaltungsgerichtshof zieht in Erwägung:

1. Alle sieben Verwaltungsgerichtsbeschwerden werfen auf der Grundlage gleich gelagerter Sachverhalte die gleichen Fragen auf. Daher rechtfertigt es sich, die sieben Verfahren zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu erledigen (Art. 42 Abs. 1 lit. b des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege, VRG, SGF 150.1).

2. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 16 Abs. 1 VRG). Die entsprechenden Vorschriften sind zwingender Natur und können nicht durch Vereinbarung oder Stillschweigen zwischen den Behörden und den Parteien begründet oder geändert werden (Art. 15 VRG). Eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung lässt kein gesetzlich nicht vorgesehenes Rechtsmittel entstehen (Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 1998, N. 231-233 S. 85 und N. 471 S. 171 mit Hinweisen). Ungeachtet der Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid ist somit zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben ist.
3. a) Nach Art. 117 Abs. 1 lit. a Schulgesetz ist eine Gemeinde befugt, gegen die vom Departement gestützt auf Art. 91 Schulgesetz erstellte jährliche Kostenabrechnung Einsprache zu erheben. Bis zum 31. Dezember 1991 konnten die Entscheide des Departements mit Beschwerde beim Staatsrat angefochten werden; diese Regelung war ausdrücklich im Gesetz vorgesehen (vgl. Art. 118 Abs. 1 Schulgesetz [Fassung vor dem 1. Januar 1992]; Beratungen des Grossen Rates zum Schulgesetz in TGR, 1985 S. 400 zu Art. 115, TGR 1984 S. 462). Mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit am 1. Januar 1992 erhielt Art. 118 Schulgesetz folgenden Wortlaut:

¹*Die Entscheide des Oberamtmannes oder des Erziehungsdepartements können unter Vorbehalt der in Artikel 117 vorgesehenen vorgängigen Einsprache mit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.*

²*Hingegen sind ausser den Fällen, die im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vorgesehen sind, Entscheide über die Organisation und den Betrieb der Schulen und des Unterrichts durch Beschwerde an den Staatsrat anfechtbar.*

³*Die Gemeinden und die Gemeindeverbände sind bei Entscheiden über die Organisation und den Betrieb der Schulen und des Unterrichts beschwerdeberechtigt*

⁴*Die Haftstrafe oder die Busse, die vom Oberamtmann wegen Verletzung der Schulpflichten (Art. 32) ausgesprochen wurde, ist gemäss dem Strafverfahrensrecht anfechtbar*

Die entsprechende Botschaft des Staatsrats (nicht veröffentlicht) enthält zu dieser Änderung keine besondere Bemerkung. Unklar ist namentlich, ob mit der Neuregelung die Gemeinden die Einspracheentscheide des Departements, soweit sie sich auf die Kostenabrechnungen der Schulen bezogen, weiterhin anfechten konnten und gegebenenfalls an welche Instanz.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 17. September 1998 zur Anpassung der Regeln über das streitige Verwaltungsverfahren an die Anforderungen von Art. 6 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) wurde Art. 118 Abs. 2 Schulgesetz ersatzlos aufgehoben und Art. 118 Abs. 3 Schulgesetz dahingehend geändert, dass "*die Gemeinden und die Gemeindeverbände ... bei Entscheiden über die Organisation und den Betrieb der Schulen und des*

Unterrichts beschwerdeberechtigt" sind. Die dazugehörige Botschaft des Staatsrats (TGR 1998 S. 748 ff.) enthält keine besondere Erwägungen.

- b) Entscheide über die jährliche Kostenabrechnung fallen nicht unter die Begriffe "*Organisation und den Betrieb der Schulen und des Unterrichts*" (vgl. Art. 106a RSchG, wo die Entscheide, welche die Organisation und den Betrieb der Schulen und des Unterrichts betreffen, aufgezählt sind). Mithin können die Gemeinden ihre Beschwerdebefugnis nicht aus Art. 118 Abs. 2 Schulgesetz ableiten. Die bis zum 31. Dezember 1991 geltende Regelung, dass die Gemeinden die Einspracheentscheide mit Beschwerde anfechten können, wurde mit den seither erfolgten Gesetzesrevisionen nie in Frage gestellt. Indes gilt es zu berücksichtigen, dass die Befugnis des Staatsrats, Beschwerden zu beurteilen, immer mehr eingeschränkt wurde. Die Richtung geht dahin, die Entscheide des Staatsrats (und mithin jene einer Direktion) generell unter die Kontrolle durch das Verwaltungsgericht zu unterstellen. Nur noch in einigen wenigen Fällen "erscheint es wünschbar", den Staatsrat als vorgängige Beschwerdeinstanz beizubehalten. Das trifft dann zu, wenn er als Arbeitgeber auftritt (in Disziplinarsachen und allgemein in Personalangelegenheiten) oder wenn er auch erstinstanzlich ähnliche Entscheide fällt wie als Beschwerdeinstanz (TGR 1998 S. 750). Da weder das Gesetz noch die Materialien die Beschwerdebefugnis der Gemeinden in Sachen Schulkosten ausschliessen, muss diese bejaht werden und Beschwerdeinstanz kann allein das Verwaltungsgericht sein, da dem Staatsrat richterliche Kompetenzen grundsätzlich entzogen werden.
 - c) Die Beschwerden wurden im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht; es ist darauf einzutreten.
4. Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich grundsätzlich nach Art. 77 VRG. Danach kann mit einer Beschwerde die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Abs. 1 lit. a) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Abs. 1 lit. b VRG) gerügt werden. Nach Art. 78 Abs. 2 VRG kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherung betrifft (lit. a) oder die Angelegenheit der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Bundesbehörde unterliegt (lit. b) oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (lit. c).

Im vorliegenden Fall kann das Verwaltungsgericht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids nicht überprüfen, da keiner der in Art. 78 Abs. 2 VRG genannten Fälle vorliegt. Auch ist hervorzuheben, dass die Aufteilung der Kosten zur Finanzierung der Schulen im Schulgesetz und im Ausführungsreglement geregelt sind, nicht jedoch die genaue Berechnungsmethode. In diesem Bereich kommt der Direktion somit ein

gewisser Ermessensspielraum zu (vgl. auch die Erwägungen in der Beschwerdeantwort insbesondere S. 3). Diese Ermessensbetätigung liegt ausserhalb des verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeitsbereichs. Das Verwaltungsgericht hat demnach nur zu prüfen, ob die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten worden sind. Es hat sich dabei eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, umso mehr als es im Zusammenhang mit den bestrittenen Mehrforderungen der Direktion in erster Linie um rechnerische und mithin technische Fragen geht, über welche die Fachleute der Direktion und des Staats besser Bescheid wissen (Thomas MERKLI/Arthur AESCHLIMANN/Ruth HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 9 zu Art. 80).

5. a) aa. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die angefochtenen Entscheide der Direktion seien ungenügend begründet und unter Verletzung ihres rechtlichen Gehörs zustande gekommen. Die Materie erscheine recht komplex zu sein und das Kostenberechnungssystem sei auch neu. Weder aus den angefochtenen Entscheiden noch dem vorausgehenden Briefwechsel mit der Direktion könne entnommen werden, wie die Forderungen der Direktion berechnet worden seien und weshalb die Gemeinden mehr zu bezahlen hätten. Solche Informationen wären aber bei einem neuen System unabdingbar gewesen. Der Hinweis, der Bericht über das neue Kostenberechnungssystem sei vom Freiburger Gemeindeverband und vom Staatsrat genehmigt worden, sei keine Begründung; auch hätten die Beschwerdeführerinnen vom Inhalt dieses Berichts keine Kenntnis. Stossend seien die Behauptungen der Direktion, dass der Bericht vom Gemeindeverband gutgeheissen worden sei, beziehungsweise dieser hätte positiv Stellung genommen, und dass dem Präsidenten des Gemeindeverbandes die Gründe und Auswirkungen des Verfahrens und Systemwechsels dargelegt worden seien. Die Direktion verkenne ganz offensichtlich, dass der Gemeindeverband keine gesetzliche Institution, im Einspracheverfahren nicht Partei und somit nicht befugt sei, durch irgendeine Stellungnahme die faktische oder gar rechtliche Situation der Gemeinden zu belasten oder zu verändern.

bb. Weiter bringen die Beschwerdeführerinnen vor, dass der Direktion oder allenfalls dem Staat im Bereich der Finanzierung der Schulen ein Entscheidungsspielraum zustehe. Dieser Umstand müsse zu einer genauen Begründung der Entscheide über die Kostenverteilung führen, damit die Gemeinden prüfen könnten, ob der Spielraum eingehalten oder eben verletzt worden sei. Dass die Direktion selbst davon ausgehe, dass ihr ein grosser Spielraum zustehe, ergebe sich aus der Tatsache, dass sie ohne Abänderung des Schulgesetzes beziehungsweise des dazugehörigen Reglements Änderungen hinsichtlich der Aufteilung der Kosten vorgenommen habe; dieses Vorgehen der Direktion sei für die Gemeinden von grosser Tragweite.

cc. Unter dem Titel "Rechtmässigkeit-Rechtssicherheit" bezweifeln die Beschwerdeführerinnen, dass der Staatsrat etwas entschieden habe. Sie verlangen die Vorlage des Beschlusses des Staatsrats vom 5. Oktober 1999. Auch sei weder das Schulgesetz noch das Ausführungsreglement revidiert worden. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Berechnungsmodus abgeändert worden sei; die Rechtmässigkeit dieser Änderung würde bestritten. Eine langjährige Praxis würde gewissermassen rückwirkend geändert. Es treffe zwar zu, dass mit dem Schreiben vom 14. Oktober 1999 eine Änderung der Berechnungen angekündigt worden sei. Nachdem aber bei der nachfolgenden Mitteilung für das Budget 2001 keine Rede mehr von einer Abänderung des Berechnungssystems gewesen sei, hätten die Beschwerdeführerinnen in guten Treuen davon ausgehen können, dass man von der Idee der Abänderung Abstand genommen hätte. Es wäre ja schwer denkbar gewesen, bloss für das Jahr 2000 eine Änderung vorzunehmen, umso weniger als am 14. Oktober 1999 mitgeteilt worden sei, der Staatsrat hätte von einem Bericht "Kenntnis genommen". Von einer Entscheidung des Staatsrates finde sich keine Spur; die Beschwerdeführerinnen seien dabei auch davon ausgegangen, dass ihnen der Bericht usanzgemäss zur Vernehmlassung zugestellt würde.

dd. Schliesslich weisen die Beschwerdeführerinnen auf die Bedeutung ihres Budgets hin. Die Schulkosten seien der wichtigste Ausgabenposten. Eine Veränderung dieser Position könne ohne weiteres zur Verpflichtung führen, die Steuern zu erhöhen. Es könne deshalb nicht angehen, dass die Direktion ohne Not und mittels unklarer und widersprüchlicher Vorankündigung eine Praxis ändere, welche eine gesetzeskonforme Budgetierung verunmögliche.

- b) aa. In ihrer Beschwerdeantwort verweist die Direktion hinsichtlich des Systems der Aufteilung der Kindergarten- und Primarschulkosten zwischen den Gemeinden und dem Staat vorerst auf die Stellungnahmen, die der Staatsrat am 24. April 2001 und am 10. Juli 2001 auf schriftliche Anfragen beziehungsweise auf ein Postulat verschiedener Grossräte (Beschwerdebeilagen 19-22) abgab; diverse Grossräte wurden wegen den zusätzlichen Rechnungen für das Jahr 2000 beim Staatsrat vorstellig.

bb. Dann vertritt die Direktion die Ansicht, dass beim Vorwurf, die angefochtenen Entscheide seien nicht ausreichend begründet, nicht nur auf die Erwägungen in den Entscheiden selbst abgestellt werden dürfe. Zusätzlich seien nicht nur mehrere Rundschreiben erstellt und an alle Gemeinden des Kantons Freiburg verteilt worden, in denen das Vorgehen im Detail dargelegt worden sei, sondern der Gemeindeverband sei auch regelmässig über Änderungen informiert worden. Es könne festgestellt werden, dass alle, die informiert werden wollten, auch Informationen erhalten hätten. Wenn aber angenommen werden sollte, dass die angefochtenen Entscheide hinsichtlich der Begründung nicht über jeden Vorwurf erhaben

seien, so würden doch Rechtsprechung und Rechtslehre anerkennen, dass diese Art von Verletzung nachträglich leicht behoben werden könne.

cc. Die Vorwürfe der Beschwerdeführerinnen, dass das Ausführungsreglement zum Schulgesetz hätte geändert werden müssen, und sie seien zu dieser Sache vorgängig nicht angehört worden, weist die Direktion von sich: Alle Gemeinden seien angehört wurden, weil der Gemeindeverband zum Bericht habe Stellung nehmen können und auch erreicht hätte, dass zwei seiner Mitglieder in der Arbeitsgruppe, die diesen Bericht verfasst hat, mitwirken konnten. Das Ausführungsreglement zum Schulgesetz sehe keinerlei Art von Berechnung bezüglich dessen vor, was im Schulgesetz in Art. 89 Abs. 2 geregelt sei; das Reglement habe seit dem Inkrafttreten des Schulgesetzes 1986 keine diesbezüglichen Bestimmungen gehabt. Deshalb ist nicht ersichtlich, weshalb mit der Änderung des Berechnungsverfahrens, womit die Vorgaben des Gesetz im förmlichen Sinn in keiner Weise verändert werden, das dazugehörige Ausführungsreglement hätte geändert werden müssen. Bestritten werde zudem, dass der Staatsrat nicht zuständig sei, einen solchen Entscheid zu treffen, denn er sei mit dem Vollzug des Schulgesetzes beauftragt (Art. 134 Abs. 1 Schulgesetz). Es sei keineswegs obligatorisch, dass jeglicher Vollzug des Schulgesetzes formell durch die Verabschiedung eines veröffentlichten Staatsratsbeschlusses erfolge.

dd. Weiter bringt die Direktion vor, dass die Voraussetzungen für eine Praxisänderung eingehalten worden seien. Die neue Berechnungsart entspreche - sogar noch besser als die frühere Berechnungsart - dem Willen des Gesetzgebers und zwar wie er es in Art. 89 Abs. 2 Schulgesetz bestimmt habe. Im Übrigen habe der Gesetzgeber nicht angegeben, mit welchem Mittel und durch welches Instrument die von ihm im Gesetz verankerten Grundsätze realisiert werden sollten; er überlasse es der Vollzugsbehörde, die nötigen Berechnungen vorzunehmen. Die neue Praxis sei sofort auf alle Freiburger Gemeinden und Schulkreise angewandt worden. Es müsse auch hervorgehoben werden, dass die Gemeinden früh genug über die Änderungen informiert worden seien; bereits in einem Brief von Oktober 1999 seien ihnen die bevorstehende Änderung mitgeteilt worden. Gewiss seien sie nicht im Detail über die neue Berechnungsart informiert worden, sie hätten jedoch mit einer Änderung des Berechnungsmodus rechnen können, die sich auf die damals angegebenen Zahlen auswirken konnte.

ee. Schliesslich will die Direktion festgestellt haben, dass es bei den Budgetunterschieden zwischen den ersten, den Beschwerdeführerinnen mitgeteilten Informationen und der definitiven Situation um einen Unterschied von um die 4,5 % gehe. Es handle sich um einen annehmbaren Prozentsatz, angesichts des Umfangs der im Spiel stehenden Summen und der Schwierigkeiten, die sich in dieser Angelegenheit aufgrund von unglücklichen Fehlern ergeben hätten. Eine solche Situation sei in Bezug auf die Kommunikation sowie die Budget- und Rechnungsverfahren der Gemeinden

zwar bedauerlich, jedoch sei auf rechtlicher Ebene nicht ersichtlich, weshalb die getroffenen Entscheide annulliert werden sollten.

- c) Mit der Beschwerdeantwort hat die Direktion den Beschluss des Staatsrates vom 5. Oktober 1999 vorgelegt. Daraus ergibt sich, dass er den Bericht und die Schlussfolgerungen des "*Rapport relatif aux problèmes rencontrés dans le calcul du pot commun de la scolarité primaire et enfantine*" zur Kenntnis nimmt und genehmigt sowie die Direktion einlädt, "*à établir une directive claire et transparente au sujet du nouveau mode de calcul de pot commun*". Gleichzeitig hat die Direktion dem Gericht auch den erwähnten Rapport zu Verfügung gestellt.
6. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 126 I 133 Erw. 2 S. 136). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 122 I 279 Erw. 8b S. 290).

Das Schulwesen (Kindergarten und Primarschule) ist primär Sache des Kantons. Die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich ist gering. Eine gewisse Autonomie steht ihnen etwa zu hinsichtlich Lehreranstellung (Antragsrecht, Art. 45 Schulgesetz) und Schulhausbauten (Art. 54 Schulgesetz). Völlig eingeschränkt werden die Gemeinden im Zusammenhang mit der Finanzierung der Schule. Es stehen ihnen hier keine Befugnisse zu. Im Rahmen der Art. 87 ff. Schulgesetz haben sie alle Kosten der Kindergärten und der Primarschule zu übernehmen. Das Gesetz bestimmt die Aufteilung auf die Gemeinden (Art. 89 Schulgesetz) und das Departement erstellt die Kostenabrechnung für jede Gemeinde (Art. 91 Schulgesetz). Das kantonale Recht verleiht den Gemeinden somit keine Kompetenz hinsichtlich des Betriebs der Primarschulen und der Kindergärten und somit können sie nicht etwa behaupten, ihnen komme im Bereich der Finanzierung des Schulbetriebs irgendeine Autonomie zu. Ohne Zweifel erleiden sie aufgrund der angefochtenen Entscheide eine finanzielle Einbusse, indem ihnen Mehrbelastungen entstehen. Mit diesen Mehrausgaben wird ihre Autonomie aber nicht gefährdet. Die Bestimmung, welche sie anfechten, berührt vielmehr den Bereich der Staatsfinanzen, wo den Gemeinden grundsätzlich keine Autonomie zukommt (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts vom 14. Juni 2001, 1P.87/2001, 1P.88/2001, 1P.89/2001; dieses Urteil kann in der Entscheid-Datenbank des Bundesgerichts eingesehen werden; auch BGE 119 Ia 214 Erw. 3b S. 219). Die Beschwerdeführerinnen machen demnach zu Recht keine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend.

7. Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, dass die angefochtenen Entscheide die "Gemeindehoheit" in Bezug auf das Erstellen des Budget verletze. Mit Zahlen, auf welche kein Verlass bestehe, könne kein seriöser Voranschlag gemacht werden. Die Gemeinden würden gehindert, andere Entscheide hinsichtlich Ausgaben, Investitionen oder Steuererhöhung zu fällen.

Dieser Einwand, wenn auch nachvollziehbar, ist für die Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit nicht von Belang. Zwar haben die Gemeinden nach Art. 87 ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) jedes Jahr ein Budget zu erstellen, das jeden Ertrag und jeden Aufwand umfasst. Bei den Schulkosten dürfte es sich aber um gebundene Ausgaben handeln (vgl. dazu Daniel ARN, *in* Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, N. 69 und 70 Vorbemerkungen zu Art. 70-79 S. 578f.), bei denen, wie schon erwähnt, hinsichtlich Grundsatz der Bezahlung und Höhe der Leistung der Gemeinde überhaupt kein Entscheidungsspielraum zusteht (Art. 88 Abs. 2 GG). Die Verweigerung der Genehmigung solcher Beträge durch die Gemeinde kann lediglich als "politische Unmutsäusserung" (ARN, a.a.O., N. 76 Vorbemerkungen zu Art. 70-79 S. 584) gedeutet werden und bleibt rechtlich ohne Wirkung. Gleich verhält es sich mit Nachforderungen, die der Staat allenfalls geltend machen muss. Solche Konflikte ergeben sich aber immer wieder, insbesondere auch in Geschäften, bei denen die Gemeinde der Entscheidungsgewalt übergeordneter Organe unterworfen sind. Darin kann keine Beeinträchtigung oder gar ein Infragestellen der Budgetautonomie erblickt werden. Die Beschwerdeführerinnen machen auch nicht geltend, durch das Verhalten der Direktion sei ihre Existenz gefährdet oder mindestens bedroht gewesen (BGE 119 Ia 214 Erw. 3d S. 220; ZBI 2002 S. 201f. 1993 S. 467). Immerhin muss im vorliegenden Fall gesagt werden, dass eine ordentliche Finanzplanung schwierig wird, wenn die Direktion vorerst den Gemeinden einen festen Betrag anmeldet und diesen nach der Genehmigung durch die Gemeindeversammlungen oder den Generalrat im Verlauf des Rechnungsjahres mehrmals zu Ungunsten der betroffenen Gemeinden ändert.

8. a) Zwischen den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit besteht eine enge Verwandtschaft. Beide verlangen den Schutz des Privaten, die auf eine bestimmte Rechtslage vertraut haben. Zu beachten ist aber, dass Vertrauensschutz im Sinne der Rechtssicherheit und Vertrauensschutz im Sinne des Grundsatzes von Treu und Glauben das individuelle Vertrauen der Privaten schützt, das diese in einem konkreten Fall aus ganz bestimmten Gründen in ein Verhalten der Behörden haben, schützt die Rechtssicherheit ein generelles Vertrauen der Privaten in die Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Beständigkeit des Rechts ohne Rücksicht darauf, ob es in einem bestimmten Fall konkretisiert worden ist oder nicht (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 3. Auflage, Zürich 1998, N. 527). Auch die Gemeinde

kann sich gegenüber dem Staat auf den Vertrauensschutz berufen (Beatrice WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 10, 47-53).

- b) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen kann nicht behauptet werden, die Direktion habe gegen diese Grundsätze verstossen. Sie hat sich jedoch - wenn nicht widersprüchlich - so doch unklar und missverständlich verhalten. Am 14. Oktober 1999 unterbreitete sie den Kostenvoranschlag für das Jahr 2000 lediglich mit dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Grossen Rat. Wohl wies sie gleichzeitig darauf hin, dass eine neue Berechnung erarbeitet worden ist, diese für alle Gemeinden ohne Berücksichtigung eines möglichen Teilkoeffizienten vorgenommen worden ist und dieser bei der Fakturation im Dezember 2000 berechnet und angewendet wird. Dieser Vorbehalt ist so zu verstehen, dass die Gemeinden mit einer Änderung des Betrages rechnen mussten und die endgültige Abrechnung erst im Dezember 2000 erhalten werden. Diese Rechnung ist aber erst im Januar 2001 - ausserdem noch falsch - erfolgt und die im Oktober 2000 erfolgte Mitteilung des Voranschlags für das Jahr 2001 enthält auch keinen Hinweis auf die Änderung des Berechnungsmodus.

Aufgrund dieser Umstände kann der Voranschlag von Oktober 1999 nicht als endgültig und unabänderlich betrachtet werden. Im Übrigen entspricht es nicht dem normalen Verlauf der Dinge, dass Beträge, die in ein Budget aufgenommen werden, in ihrem Umfange unwiderruflich sind. Sie können zu hoch oder zu tief bemessen sein und müssen im Verlaufe des Rechnungsjahres korrigiert werden. In diesem Zusammenhang kann auch von keiner Rückwirkung gesprochen werden. Das bisher geltende Recht wurde nicht abgeändert und die Gemeinden haben so oder anders jedes Jahr (unterschiedliche) Beträge an den Staat für die Finanzierung der Schulen zu bezahlen. Die Gemeinden haben keinen Anspruch, dass diese Forderungen immer mit der gleichen Methoden berechnet würden; entsprechend kann auch von wohlerworbenen Rechten nicht die Rede sein. Die Beschwerdeführerinnen machen schliesslich auch nicht geltend, dass sie im Vertrauen der früheren Berechnungen Dispositionen getroffen hätten, die sie nicht oder nur sehr schwer wieder hätten rückgängig machen können (vgl. zur Frage der Rückwirkung: HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., N. 266 ff.).

Es muss jedoch erwähnt werden, dass die Direktion das Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit, das zwischen ihr und den Gemeinden herrschen muss, überstrapaziert hat. Nicht nur hat sie sich widersprüchlich verhalten, sondern sie hat auch entgegen allen Gepflogenheiten die Gemeinden nicht über die Änderungen informiert und schriftliche Anfragen der Beschwerdeführerinnen - wenn überhaupt - nur mit grosser Verspätung und auch bloss deklaratorisch wirken, beantwortet. Von klaren und transparenten Richtlinien, wie es im Staatsratsbeschluss vom 5. Oktober

1999 festgehalten ist, kann keine Rede sein. Die in den Beschwerdeschriften geäusserte Verbitterung der Beschwerdeführerinnen ist nachvollziehbar.

9. Weiter bestreiten die Beschwerdeführerinnen die Rechtmässigkeit der Berechnungsmethode. Sie legen indes nicht dar, inwiefern die Änderung der bis anhin geltenden Berechnung eine Anpassung des Schulgesetzes oder des Ausführungsreglements benötigt hätte. Die Beschwerdeführerinnen sind auch nicht imstande, eine kantonale Bestimmung zu nennen, welche verletzt worden sein soll und welche es der Direktion verbieten würde, die Kostenregelung einseitig abzuändern.
10. a) Schliesslich machen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, indem sie vorbringen, die angefochtene Entscheide seien ungenügend begründet.
 - b) Nach Art. 66 lit. c VRG ist ein Entscheid zu begründen. Diese Pflicht ergibt sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör, der aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) abgeleitet wird (Alfred KÖLZ/Jürg BOSSHART/Martin RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, § 10 N. 36; ZBI 101/2000 129).
 - c) Im vorliegenden Fall ist aus den angefochtenen Entscheiden nicht ersichtlich, wie sich die Forderungen der Direktion im Einzelnen zusammensetzen. Der Einwand der Direktion, mehrere Rundschreiben verfasst sowie die Gemeinden und den Gemeindeverband regelmässig über die Änderungen des Berechnungsmodus informiert zu haben, ändert daran nichts. Zum Einen bestreiten die Beschwerdeführerinnen, genügend informiert worden zu sein. Das ist insofern belegt, dass sie auf ihre Briefe keine oder nicht rechtzeitig Antwort erhielten. Zu Anderen können gemäss den hier bisher gemachten Ausführungen die Gemeinden bei der Rechtsmittelinstanz nur gerade eine unrichtige Anwendung der Art. 88 und 89 Schulgesetz rügen. Dazu benötigen sie und das Gericht alle sachdienlichen Unterlagen, damit die Forderung überprüft werden kann.
 - d) Eine mangelhafte oder fehlende Begründung kann in bestimmten Fällen erst im Rechtsmittelverfahren ausführlich dargelegt werden. Damit kann nachträglich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geheilt werden. Ob ein solches Vorgehen auf die vorliegende Angelegenheit anwendbar wäre, kann offen bleiben. Denn die Direktion hat auch im Rahmen des Schriftenwechsels keine Ergänzung der Begründung vorgenommen, sondern lediglich ihre Bereitschaft erklärt, *"mithilfe von vollständigen und hier beigelegten Unterlagen jegliche Erklärung zur Berechnung der Aufteilung"* der Kosten

vorzulegen. Es bleibt festzustellen, dass die Beschwerdeführerinnen nicht wissen, wie sich die Forderung zusammensetzen und ob die Direktion überhaupt die gesetzlich vorgeschriebene Aufteilung respektiert hat; die Forderungen der Direktion können nicht auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Dies ist umso schwerwiegender, als die Gemeinden bei einer Beschwerde gerade nur diese zwei Punkte rügen können. Damit ist die Kritik, die angefochtene Entscheide seien ungenügend begründet, gerechtfertigt. Mithin sind die Beschwerden gutzuheissen und die Angelegenheiten an die Direktion zurückzuweisen. Diese hat im Sinne des Gesagten einen neuen Entscheid zu fällen.

11. Es werden keine Kosten erhoben (Art. 133 VRG).

Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen haben gestützt auf Art. 137 Abs. 1 VRG Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese wird auf Fr. 6'135.80 festgelegt (Honorar: Fr. 5'403.--; Auslagen: Fr. 299.40; Mehrwertsteuer: Fr. 433.38). Dieser Betrag geht über die Fr. 5'000.-- (Art. 8 Abs. 1 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz, SGF 150.12) hinaus, ist aber gerechtfertigt, weil mehrere Beschwerden zur Beurteilung anstanden.

**Demnach entscheidet
der I. Verwaltungsgerichtshof:**

1. Die Beschwerden werden teilweise gutgeheissen, die angefochtenen Entscheide aufgehoben und die Angelegenheiten im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten zurückgewiesen.

004.1; 004.14; 006.1; 106