

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

I. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Entscheid vom 30. September 2004

In der Beschwerdesache
(1A 04 04)

Gemeindeverband "Orientierungsschule Region Murten", vertreten durch den Schulvorstand, p. Adr. Theo Studer, Präsident Schulvorstand, Postfach 158, 3280 Murten,

Beschwerdeführer,

gegen

den **Staatsrat des Kantons Freiburg**, Chorherrengasse 17, 1700 Freiburg,

Beschwerdegegner,

betreffend

**Subventionsrecht,
Staatsbeitrag an Schulhausbau
(Entscheid des Staatsrates vom 11. November / 2. Dezember 2003)**

hat sich ergeben:

- A. Der Gemeindeverband "Orientierungsschule der Region Murten" (nachfolgend: Gemeindeverband) bezweckt die Führung einer Orientierungsschule (OS) für beide Sprachgruppen (Deutsch und Französisch) in der Region Murten sowie den Bau, den Unterhalt und die Verwaltung von Orientierungsschulanlagen (Art. 2 der Statuten vom 6. März 1997; Beschwerdebeilage [nachfolgend: BeBl] 3). Am 5. Mai 1999 beschloss seine Delegiertenversammlung den Bau des Schulhauses "Prehl" in Murten, wobei die Gesamtkosten auf 54'341'640 Franken veranschlagt wurden. Am 7. Juli 1999 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat einen "Dekretsentwurf über die Beitragsleistung an den Bau der Orientierungsschule Region Murten" (BeBl 7; TGR 1999 II S. 872 ff.) und lud ihn ein, für das Bauvorhaben einen Kantonsbeitrag von 15'993'235.50 Franken zu genehmigen. Dieser Betrag wurde wie folgt errechnet:

	Subventionierbarer (anrechenbarer) Betrag in Franken
Neubau	22'320'333.35
Sporthalle	2'350'000.--
Installation Küche/Mensa	0.--
Material	2'800'000.--
Grundstück	4'709'890.--
Umgebung	<u>3'460'300.--</u>
Total subventionierbar	35'540'523.35

Die Höhe des Kantonsbeitrags beträgt nach Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Februar 1951 über den Mittelschul- und Sekundarunterricht (SGF 414.5; nachfolgend: Gesetz vom 14. Februar 1951) 50 % der beitragsberechtigten (anrechenbaren) Kosten. Gemäss Dekret vom 7. Oktober 1992 über die lineare Kürzung der Kantonsbeiträge während der Jahre 1993 bis 2004 (SGF 610.4) wurde dieser Satz um 5 % herabgesetzt. Der Staatsbeitrag beträgt somit 45 % der subventionierbaren Kostensumme, also 15'993'235.50 Franken.

Hervorzuheben ist, dass unter dem Titel "Berechnung des subventionierbaren Betrags des Neubaus nach dem Pauschalprinzip" unter der Position "Neubauten" folgende Posten vermerkt sind:

	Betrag in Franken
1 Mensa und Küche zu Mensa	1'080'000.--
1 Küche	61'500.--

Diese Beträge betreffen die Kosten für die Erstellung eines Raums für eine Mensa, für eine entsprechende Küche (ohne Installationen), die notwendigen Anschlüsse für die Küche sowie andere rudimentäre Einrichtungen. Es war vorgesehen, Mensa und Küche später zu errichten. Mithin wurden hierfür vom Grossen Rat auch keine Subventionen beantragt.

Der Grosse Rat behandelte das Geschäft in seiner Sitzung vom 24. September 1999. Er sicherte mit einem Dekret vom gleichen Tag dem Gemeindeverband einen Kantonsbeitrag von 15'993'235.50 Franken zu (TGR 1999 II S. 872 ff. und S. 1172 ff.; AS 1999 S. 323).

Die eigentlichen Bauarbeiten begannen im März 2000 und im August 2001 war das Schulhaus bezugsbereit.

- B. Am 27. November 2001 gelangte der Präsident des Schulvorstands der OS-Murten telefonisch an die Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten (heutige Bezeichnung: Direktion für Erziehung, Kultur und Sport; nachfolgend: EKSD) und erkundigte sich offenbar nach der Möglichkeit, den Ausbau der Mensa und der Mensaküche nun doch schon durch einen Staatsbeitrag finanzieren zu lassen. Der damalige Direktor der EKSD antwortete wie folgt (BeBl 13):

"Suite à l'entretien téléphonique du 27 ct, nous tenons à vous informer que l'aménagement d'un réfectoire au cycle d'orientation peut être subventionné selon l'article 43 alinéa 3 lettre g) du Règlement concernant les constructions destinées à l'enseignement primaire et secondaire du 10 novembre 1997. En effet, un tel aménagement a également été prévu dans les programmes des locaux du futur cycle d'orientation de la Tour-de-Trême.

Nous vous rendons cependant attentifs au fait que le subventionnement ne peut avoir lieu que si le besoin est démontré. La décision d'aménager ce réfectoire doit être prise par le Conseil d'Etat, sur préavis de l'Association des communes CO de la région et de la Commission des constructions scolaires."

Gestützt auf dieses Schreiben hat der Präsident des Schulvorstands am 12. Dezember 2001 der EKSD das Begehren gestellt, "die Installation einer Kücheneinrichtung (Mensa) im Schulgebäude Prehl in Murten sei durch den Kanton Freiburg zu subventionieren" (BeBl 14). Zur Begründung brachte er vor, dass im ursprünglichen Bauprojekt keine Schulmensa vorgesehen war. Nach der Aufnahme des Schulbetriebs seien Schulvorstand, Direktoren, Lehrerschaft und Elterngruppen aber zum Schluss gekommen, dass die Installation einer Küche von sehr grosser Wichtigkeit wäre. Eine Arbeitsgruppe habe daraufhin das Konzept "Midi à l'école" (siehe BeBl 9) erarbeitet, das die Zustimmung aller erhalten habe. Der Kostenvoranschlag betrage 359'225 Fran-

ken. Nach Abzug der bereits bewilligten 61'500 Franken komme man auf 297'725 Franken oder aufgerundet auf 300'000 Franken. Dieser Betrag sei von der Delegiertenversammlung des Gemeindeverbands in das Budget für das Jahr 2002 aufgenommen worden.

Die Direktorin der EKDS antwortete mit Schreiben vom 8. Mai 2002 (BeBl 15). Sie stellte fest, *"dass der anrechenbare Betrag für Mensa und Küchenräumlichkeiten (Fr. 1'080'000.--) schon zum Kredit gehört, der vom Grossen Rat bewilligt wurde. Die in der Botschaft des Grossen Rates vorgesehenen Fr. 61'500.-- werden gestrichen und durch den neuen anrechenbaren Betrag von Fr. 258'000 ersetzt. ..."*. Diesen Betrag hat die EKSD wie folgt berechnet:

	in Franken	in Franken
Vorgelegter Kostenvoranschlag	533'700	
Berücksichtigter Kostenvoranschlag	258'000	
Anrechenbare Elemente:		
- CFC 3 Betriebseinrichtungen		210'000
- CFC 9 Ausstattung		<u>48'000</u>
Anrechenbarer Betrag		258'000
Betrag der kantonalen provisorischen Subvention (= 45 % von 258'000)	<u>116'100</u>	

Die EKSD führte abschliessend aus, dass der *"definitive Kantonsbeitrag ... auf Grund der Ausführungspläne und des Rechnungsdossiers nach Abschluss der Arbeiten festgelegt"* werde.

Mit Schreiben vom 4. September 2002 (Dossier Staatsrat act. 9) kam die Direktorin der EKSD auf die Sache zurück und teilte dem Schulvorstand Folgendes mit:

"Je vous informe que, suite à ma prise de position du 8 mai 2002 concernant le subventionnement de la mensa de votre cycle d'orientation, j'ai soumis votre demande de crédit supplémentaire au Conseil d'Etat en séance du 20 août 2002.

Le Conseil d'Etat tient à vous rappeler que le Grand Conseil a accepté un crédit global de Fr. 15'993'235.50 et que le programme des locaux comprenait notamment la construction d'une mensa pour un montant subventionnable de Fr. 1'800'000.-- (recte: 1'080'000?) ainsi que l'installation d'une petite cuisine sans production de repas pour Fr. 61'500.--.

Dès lors, le Conseil d'Etat vous demande de trouver une couverture du crédit supplémentaire de Fr. 116'000.-- dans le montant global de la construction arrêté par le Grand Conseil".

- C. Am 4. September 2003 gab die EKSD dem Gemeindeverband die "Berechnung des definitiven Beitrags für den Bau der Orientierungsschule Region Murten" bekannt. Diese Rechnung sieht wie folgt aus (BeBl 16):

Schlussabrechnung der subventionierbaren Beträge in Franken	
Neubau	22'357'000.--
Sporthalle	2'370'000.--
Installation Küche/Mensa	189'297.--
Material	2'194'131.75
Grundstück	4'709'890.--
Umgebung	<u>4'568'466.20</u>
Total	36'388'784.95

Nach dieser Schlussabrechnung beträgt der Kantonsbeitrag eigentlich 16'374'954.-- Franken (= 45 % von 36'388'784.95). Die EKSD hielt aber fest, dass der Staatsrat der Einrichtung einer Mensa mit dem Hinweis zugestimmt habe, dass die diesbezüglichen Kosten durch den vom Grossen Rat genehmigten Verpflichtungskredit gedeckt werden müssten. Der Kantonsbeitrag gemäss Schlussabrechnung übersteige jenen, den der Grosse Rat am 24. September 1999 genehmigt hatte (= 15'993'235.50 Franken). Bevor sie (die EKSD) dem Staatsrat einen Beschlussentwurf vorlege, könne der Gemeindeverband innert 20 Tagen zur Beitragsberechnung und mithin zur Überschreitung des Kredits eine Stellungnahme einreichen.

Namens des Gemeindeverbands antwortete der Schulvorstand mit Brief vom 16. September 2003 (BeBl 20). Mit der Höhe der Subvention im Betrag von 16'374'954 Franken sei er einverstanden und er würde es nicht verstehen, wenn die definitive Subvention tiefer läge. Die Kostenüberschreitung sei in erster Linie auf den schlechten Baugrund zurückzuführen. Hinsichtlich der Subvention für die Installation Küche/Mensa sei das Verhalten des Staatsrates widersprüchlich, wenn dieser festhalte, dass die entsprechenden Kosten durch den vom Grossen Rat genehmigten Verpflichtungskredit gedeckt sein müssten. Das Projekt, das dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet worden sei, habe die "Installation Küche-Mensa" nämlich nicht enthalten. Der entsprechende Entscheid (für den Bau der Mensa und der Küche) sei erst viel später durch die Delegiertenversammlung des Gemeindeverbands gefällt worden. Es handle sich um ein neues, zusätzliches Projekt, welches demzufolge durch das Grossratsdekret nicht gedeckt sein könne. Der Gemeindeverband erwarte daher, dass die Subvention von 189'297 Franken für die "Installation Küche/Mensa" ausbezahlt werde.

- D. Mit Beschluss vom 11. November/2. Dezember 2003 entschied der Staatsrat, den Kantonsbeitrag auf die Höhe des im Dekret vom 24. September 1999 vorgesehenen Betrags zu beschränken (BeBl. 1). Zur Begründung brachte er vor, dass sich der Staatsrat zwar positiv zu den Arbeiten Küche/Mensa geäußert hätte, *"jedoch in den Grenzen des Verpflichtungskredits, der vom Grossen Rat gutgeheissen worden war"*. Dieser Entscheid sei dem Gemeindeverband schon am 4. September 2002 mitgeteilt worden. Der gegenüber dem Verpflichtungskredit zusätzliche Betrag von 381'718.50 Franken (= 16'374'954 ./ 15'993'235.50 Franken) sei hauptsächlich mit den Kosten für die Mensaküche sowie der Überschreitung der veranschlagten Kosten für die Umgebungsarbeiten verbunden. Der Staatsrat habe die Sache besprochen und aufgrund insbesondere der Höhe des Verpflichtungskredits und der verschiedenen Überschreitungen gegenüber dem Dekret des Grossen Rates vom 24. September 1999 beschlossen, an der von dieser Behörde gewährten Summe festzuhalten.
- E. Gegen diesen Entscheid erhob der Gemeindeverband am 16. Januar 2004 gemäss Rechtsmittelbelehrung Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit den Anträgen, den angefochtenen Beschluss des Staatsrates so abzuändern, dass der Kantonsbeitrag auf 16'374'954 Franken (Rechtsbegehren 1) oder auf 16'078'419.15 Franken (subsidiäres Rechtsbegehren 2) festgesetzt werde.

Der Gemeindeverband rügt eine Verletzung des Rechts im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1). Der von der EKSD ausgerechnete Betrag von 16'374'954 Franken entspreche in jeder Beziehung dem anwendbaren Recht, nämlich dem Gesetz vom 14. Februar 1951 und dem Reglement vom 10. November 1997 über die Primar- und Sekundarschulbauten (SGF 414.11, nachfolgend: Reglement vom 10. November 1997). Der Staatsrat sei an die Bestimmungen in diesen Erlassen gebunden und "nicht berechtigt, sich darunter hinwegzusetzen". Zu höheren Baukosten sei es insbesondere bei den Umgebungsarbeiten und zwar wegen des schlechten Baugrunds und wegen der durch den Kanton (Naturschutz) veranlassten Änderungen und Auflagen in Zusammenhang mit der Umleitung und Gestaltung der durch das Grundstück fliessenden Bäche gekommen. Der Kanton dürfe nicht einerseits durch seine Naturschutzbehörden kostenerhöhende Auflagen machen und andererseits die in den rechtlichen Erlassen vorgesehenen Subventionen streichen. Dieses Verhalten verletze nicht nur kantonale Bestimmungen, sondern auch Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

Weiter macht der Gemeindeverband geltend, Art. 28 und 37 Reglement vom 10. November 1997 seien verletzt worden. Diese Bestimmungen sähen eine Anpassung der Pauschalbeträge an den Zürcher Baukostenindex vor. Der Staatsrat setze sich über diese Bestimmungen hinweg und verletze somit

Recht. Es dürfe angenommen werden, dass bei anderen Projekten anlässlich der Schlussabrechnung die Anpassung an den Baukostenindex erfolgte. Somit komme es diesbezüglich zu einer rechtsungleichen Behandlung und zu einer Verletzung des Willkürverbots und des Gebots der Wahrung von Treu und Glauben. Diese Grundsätze würden auch dadurch verletzt, dass für den Vollausbau der Küche keine Subvention zugesprochen werde. Die anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen sähen aber eine entsprechende Subvention vor. Für andere OS-Bauten, z. B. in Bulle und La Tour-de-Trême, sei die Subvention gewährt worden. Die Subventionszusicherung der EKSD vom 8. Mai 2002 sei ohne jeglichen Vorbehalt erfolgt; nur der definitive Betrag sei auf Grund der Pläne und der Schlussabrechnung vorbehalten worden. Der Gemeindeverband habe sich auf dieses Dokument verlassen dürfen. Wenn nun doch keine Subvention für den Vollausbau der Küche erfolge, so stelle dieses Verhalten eine Verletzung von Treu und Glauben dar.

- F. Der Staatsrat beantragt mit seiner Beschwerdeantwort vom 11. März 2004 Abweisung der Beschwerde. In dem vom Grossen Rat verabschiedeten Kredit seien die Kosten für den Bau einer "richtigen" Mensaküche nicht enthalten. Das Vorhaben, eine Mensa zu bauen, sei später hinzugekommen. Er (der Staatsrat) habe diese Änderung zwar akzeptiert und sich ausdrücklich damit einverstanden erklärt, dabei aber die Bedingung gestellt, dass die damit verbundene Kreditüberschreitung vollständig mit dem vom Grossen Rat verabschiedeten Gesamtbaubetrag gedeckt werde, also mit dem Kredit über 15'993'235.50 Franken. Es könne ihm nicht vorgeworfen werden, er hätte den Gemeindeverband nicht gutgläubig auf die Bedingungen für die Gutheissung dieser Kreditüberschreitung hingewiesen. Wenn er auf diese Bedingung für die Realisierung einer zusätzlichen Investition hingewiesen habe, konnte oder musste der Gemeindeverband gutgläubig davon ausgehen, dass der Gesamtbetrag des Verpflichtungskredits einen Höchstbetrag darstellte und keine Überschreitung des Voranschlags subventioniert werden konnte, wenn diese nicht mit dem Betrag des Verpflichtungskredits beglichen werden konnte.

Hinsichtlich der Gleichbehandlung mit den Orientierungsschulen Bulle und La Tour-de-Trême weist der Staatsrat auf die Verschiedenheit der Umstände hin. Dort sei die Mensaküche Teil des Gesamtvoranschlags und deshalb mit dem vom Grossen Rat verabschiedeten Dekret über den Verpflichtungskredit gedeckt gewesen. Das sei bei der OS-Murten gerade nicht der Fall gewesen.

Der Verpflichtungskredit gebe gestützt auf Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) die Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe finanzielle Verpflichtungen für Investitionsvorhaben oder Beitragsgewährungen einzugehen, die sich über ein oder mehrere Jahre erstrecken. Wie bei jedem Erlass des Grossen Rates, sei der Staatsrat an die Grenzen des Verpflichtungskredits über einen bestimmten, vom Grossen Rat gutgeheissenen Betrag gebunden. Er könne

die Grenze des Verpflichtungskredits nur überschreiten, wenn der Verpflichtungskredit sich als nicht ausreichend erweist und er einen Zusatzkredit einholen müsse (Art. 33 Abs. 1 FHG).

Im vorliegenden Fall gebe es ausser dieser zusätzlichen, im Dekret nicht vorgesehenen Investition, auch bei den Umgebungsarbeiten eine deutliche Voranschlagsüberschreitung. Während das vom Grossen Rat verabschiedete Dekret für die Umgebungsarbeiten einen (beitragsberechtigten) Betrag von 3'460'300 Franken vorsah, betrage die Schlussabrechnung für diesen Posten schliesslich 4'568'466.20 Franken, was eine Differenz von 1'108'166.20 Franken beziehungsweise einen Mehrbetrag von über 30 % gegenüber dem Voranschlag bedeute. Angesichts eines so grossen Unterschieds sei der Staatsrat der Ansicht, es sei nicht Sache des Staates, solche Überschreitungen zu subventionieren. Denn wenn er beim Grossen Rat einen Zusatzkredit zur Deckung dieses Mehrbetrags beantragen und der Grosse Rat einem solchen Zusatzkredit zustimmen würde, so käme das seiner Meinung nach einer Ermutigung zu systematischen Ausgabenüberschreitungen und zum leichtfertigen Umgang mit den öffentlichen Mitteln gleich.

- G. Zur Klärung und Vervollständigung des Sachverhalts hat der Instruktionsrichter dem Gemeindeverband am 19. Mai 2004 einen Fragebogen unterbreitet. In seiner Antwort vom 16. Juni 2004 hält der Gemeindeverband daran fest, dass die Kostenüberschreitung der Umgebungsarbeiten auf den schlechten Bauuntergrund und die nicht voraussehbaren Auflagen des Naturschutzes zurückzuführen sei. Die Bäche, die durch das Grundstück führen, hätten nicht gemäss Pläne in Betonrohre verlegt werden dürfen, sondern es hätten Brücken gebaut werden müssen. Das Amt für Umweltschutz, der Natur- und Landwirtschaftsschutz, das Strassen- und Brückendepartement sowie die Direktion des Innern und der Landwirtschaft hätten bezüglich der Bäche verschiedene Auflagen gemacht. Die entsprechenden Gutachten seien nicht bekannt gewesen, als die Delegiertenversammlung und später der Grosse Rat die Kredite behandelten. Die Realisierung der Bedingungen hätte Mehrkosten von mehreren Hunderttausend Franken ausgemacht. Noch am 14. Januar 2000, anlässlich eines Augenscheins, seien von Seiten der erwähnten Behörden verschiedene detaillierte Änderungen verlangt worden.

Die Antwort des Staatsrates hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung des Gleichheitsgebots sei *"ein rein formeller Einwand, welcher einer sachlichen Betrachtungsweise nicht Stand halte"*. Die Kücheninstallation sei noch während des Baus beschlossen und auf das Bauende ausgeführt worden. Es handle sich also um den gleichen Sachverhalt wie an anderen Schulen. Deshalb sei nicht einzusehen, weshalb der Gemeindeverband keine Subvention erhalten solle, nur weil das Projekt für die Mensa und die Küche erst nach dem Grossratsdekret beschlossen worden sei. Die Subventionierung der Kücheneinrichtung sei zudem im Gesetz vorgesehen.

Der Staatsrat hat sich zur Eingabe des Gemeindeverbands vom 16. Juni 2004 nicht vernehmen lassen.

**Der I. Verwaltungsgerichtshof
zieht in Erwägung:**

1. a) Die Parteien haben sich in ihren Eingaben zur Frage der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nicht geäußert. Dieses Stillschweigen ist unerheblich, denn das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen die Zulässigkeit von Rechtsmitteln, die ihm unterbreitet werden (Art. 16 Abs. 1 VRG). Die Begründung einer Zuständigkeit durch Einverständnis zwischen Behörde und Partei ist daher ausgeschlossen.

Grundlage des hier strittigen Staatsbeitrags ist unter anderem das Subventionengesetz vom 17. November 1999 (SubG, SGF 616.1). Dieses Gesetz definiert die Grundsätze für die Gewährung von Subventionen durch den Staat. Entscheide, die in Anwendung des SubG getroffen werden, können mit Beschwerde nach dem VRG angefochten werden (Art. 40 SubG). Nach Art. 114 Abs. 1 lit. a VRG entscheidet das Verwaltungsgericht, sofern das Gesetz die Sache nicht in die Zuständigkeit einer anderen Behörde legt, als letzte kantonale Instanz über Beschwerden gegen Entscheide des Staatsrates, seiner Direktionen und der Staatskanzlei sowie der ihnen angegliederten Verwaltungskommissionen.

Die Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des Staatsrates, dem Gemeindeverband die Ausrichtung eines 15'993'235.50 Franken übersteigenden Betrags zu verweigern. Einem solchen Beschluss kommt klar der Charakter einer Verfügung zu. Geregelt werden darin nämlich in hoheitlicher Form konkrete und individualisierte bestimmbare Rechte und Pflichten (RENÉ RHINOW / BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 35 B. I. S. 102).

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nicht davon abhängt, ob ein Rechtsanspruch auf Staatsbeiträge besteht. Verschiedene kantonale Gesetze und das Bundesrecht (vgl. etwa ZBI 95/1994 S. 531; Entscheid des Bundesgerichts vom 18. Februar 2004 [2A.95/2004]) schliessen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen betreffend finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand aus, wenn auf deren Gewährung kein Rechtsanspruch besteht. Das freiburgische Recht macht diesbezüglich keinen Vorbehalt, so dass das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit auch dann anzuerkennen hat, wenn es dem Ermessen der zuständigen Behörde anheim gestellt ist, ob sie eine Subvention gewähren will.

Nach dem Gesagten ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gestützt auf Art. 40 SubG und Art. 114 Abs. 1 lit. a VRG zu bejahen.

- b) Der Beschwerdeführer ist ein Gemeindeverband im Sinne der Art. 109 ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1; siehe auch Art. 72 des Gesetzes vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule [Schulgesetz, SGF 411.0.1]). Er verfügt über die Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts (Art. 109^{bis} GG) und ist mithin partei- und prozessfähig (vgl. etwa ALFRED KÖLZ / JÜRIG BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, N 11 zu § 21).

Mit dem Beschluss des Staatsrates, keine zusätzlichen Subventionen zu gewähren, ist der Gemeindeverband ohne Zweifel in seinen schutzwürdigen Interessen betroffen und somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 76 lit. a VRG).

- c) Da auch die weiteren Eintretensvoraussetzungen ohne weiteres erfüllt sind, gilt es, das Rechtsmittel an die Hand zu nehmen.

2. Mit einer Beschwerde kann gerügt werden die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). 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.

3. Die Forderung des Gemeindeverbands gründet auf zwei Tatbeständen, nämlich dass erstens die Baute eine Kostenüberschreitung zur Folge hat und dass zweitens das ursprüngliche Projekt insoweit erweitert wurde, dass eine Mensa und eine Küche (aus)gebaut wurden und diese Investitionen nicht Gegenstand des vom Grossen Rat genehmigten Staatsbeitrags waren. Zu prüfen ist im Folgenden die Frage, ob diese Kosten vom Staat (teilweise) subventioniert werden können.

4. a) Eine Subvention ist ein Beitrag, der einem Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt wird, ohne dass der Staat eine direkte Gegenleistung erhält. Sie wird als Finanzhilfe, Abgeltung oder Individualbeitrag geleis-

tet (Art. 2 SubG). Während Finanzhilfen an Personen oder Institutionen ausgerichtet werden, die freiwillig eine im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeit erfüllen (Art. 3 SubG), sind Abgeltungen Vergütungen an solche Drittpersonen, welche die finanziellen Lasten mildern oder ausgleichen sollen, die sich aus der Erfüllung von Aufgaben ergeben, die das kantonale Recht vorschreibt oder überträgt (Art. 4 SubG). Ein Individualbeitrag ist eine Subvention, die der Staat zu einem sozialen oder kulturellen Zweck an Einzelpersonen ausrichtet, ohne dass vorausgesetzt wird, dass diese eine Aufgabe im öffentlichen Interesse erfüllen (Art. 5 SubG; vgl. auch BGE 130 V 177 E. 5.2.1 S. 181 f.).

- b) Die Gemeinden sind von Gesetzes wegen verpflichtet, im Rahmen eines Gemeindeverbands einen Orientierungsschulkreis zu bilden (Art. 72 Abs. 1 Schulgesetz) und eine OS zu errichten und zu verwalten (Art. 73 Schulgesetz). Sie erfüllen damit eine öffentliche Aufgabe (Art. 62 BV und Art. 17 ff. der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 [KV, SGF 10.1]).

Das Schulgesetz (Art. 99) verweist hinsichtlich der Subventionierung der Schulbauten auf die Sondergesetzgebung. Nach Art. 9 Abs. 1 Gesetz vom 14. Februar 1951 subventioniert der Staat den Bau, den Umbau, die Umgebungsarbeiten und die erste Anschaffung der Einrichtung und des didaktischen Materials der Orientierungsschulen sowie die Sporthallen, insofern sie diesen Schulen dienen. Art. 11 des gleichen Gesetzes bestimmt, dass der Staatsrat über den Bau, den Erwerb, die Miete oder den Umbau aufgrund der Stellungnahme der Gemeinde oder der Gemeinden oder des betreffenden Gemeindeverbands und der Kommission für Schulbauten entscheidet. Das Verfahren und die Bedingungen für die Beitragsgewährung werden vom Staatsrat in einem Reglement festgelegt (Art. 13 Abs. 1 Gesetz vom 14. Februar 1951). Diesem Auftrag entsprechend hat der Staatsrat das Reglement vom 10. November 1997 geschaffen. Gemäss Art. 20 Abs. 1 dieses Reglements haben die Gemeinden Anspruch auf Kantonsbeiträge an die Bauten und Umbauten. Der Beitrag wird auf Antrag der Direktion vom Staatsrat gewährt und der Bauherrschaft unter Berücksichtigung der budgetären Möglichkeiten des Staates ausbezahlt (Art. 38 und 39 Reglement vom 10. November 1997).

- c) Im vorliegenden Fall ist der Beitrag des Staates an den Gemeindeverband als Abgeltung zu qualifizieren. Das ergibt sich aus dem Gesagten sowie aus Art. 7 SubG, wonach das entsprechende Ausführungsreglement ein Verzeichnis der Subventionen zu enthalten hat, das zwischen Finanzhilfen, Abgeltungen und Individualbeiträgen unterscheidet. Im Anhang zum Subventionsreglement vom 22. August 2000 (SubR, SGF 616.11) werden Subventionen, die an den Bau und den Umbau von Orientierungsschulen geleistet werden, ausdrücklich als Abgeltung bezeichnet.

- d) Dem Staatsrat kommt, auch wenn dem Gemeindeverband ein Rechtsanspruch auf Ausrichtung einer Subvention/Abgeltung für den Bau der OS zusteht, diesbezüglich kein selbstständiges Ausgabenbewilligungsrecht zu, denn sämtliche Ausgaben sind vom Grossen Rat zu genehmigen (Art. 45 lit. d und e KV). Mithin darf er Verpflichtungen grundsätzlich erst eingehen und Zahlungen erst leisten, wenn der Grosse Rat seine Zustimmung erteilt hat (siehe auch Art. 32 SubG). Verleiht aber ein Subventionserlass Rechtsansprüche, so handelt es sich um gebundene Ausgaben, so dass der Staatsrat die Kredite beantragen und der Grosse Rat sie bewilligen muss. Der Umstand, dass im Gesetz die Höhe der Subvention nicht vorgesehen ist, hebt den Rechtsanspruch nicht auf. In einem solchen Fall setzt der Verordnungsgeber oder die Subventionsbehörde die Höhe des Betrags fest (vgl. BGE 110 Ib 148 E. 2c S. 156 f.; ZBJV 1986 S. 432 f.; VPB 49/1985 Nr. 59 insbes. S. 374).

Immerhin gibt Art. 10 Abs. 1 Gesetz vom 14. Februar 1951 dem Staatsrat die Möglichkeit, für die dauerhaften Neubauten sowie für die provisorischen Pavillons ein Pauschalbeitrags-System vorzusehen. Davon hat der Staatsrat Gebrauch gemacht und mit Art. 24 lit. a Reglement vom 10. November 1997 bestimmt, dass der Kanton Beiträge an Neubauten auf der Basis der Pauschale leistet. Diese Pauschalbeträge sind in den Art. 28 ff. Reglement vom 10. November 1997 im Einzelnen festgelegt. Mensen und Umgebungsarbeiten werden nicht erwähnt, so dass die EKSD - unter Vorbehalt der Zustimmung des Staatsrates (Art. 38 Reglement vom 10. November 1997) und nötigenfalls des Grossen Rates - die Höhe der entsprechenden Subvention zu bestimmen hat. In einem solchen Fall kommt somit das Ermessen der Behörden bei der Festsetzung der Beitragssumme zum Tragen.

- e) Nach Art. 22 SubG sind für die Subventionen nur die Ausgaben anrechenbar, die tatsächlich entstanden sind und die für die wirtschaftliche und rationelle Erfüllung der Aufgabe erforderlich sind (Abs. 1). Mehrkosten aus nachträglichen Änderungen des bewilligten Projektes sind nicht anrechenbar. Das gilt nicht für Kosten, die Gegenstand eines besonderen Entscheids waren (Abs. 3). Das Gesetz sieht weder für voraussehbare noch für nichtvoraussehbare noch für teuerungsbedingte Mehrkosten einen Anspruch auf zusätzliche Subventionen vor.
5. a) Der Anspruch des Gemeindeverbands auf Ausrichtung einer Abgeltung für die Umgebungsarbeiten ist unbestritten. Er ergibt sich aus den Art. 24 lit. d, Art. 45 und 46 Reglement vom 10. November 1997 sowie aus dem Dekret des Grossen Rates vom 24. September 1994. Danach wurden für folgende Aussenarbeiten Subventionen gewährt (TGR 1999 II S. 874 Ziff. 5.5):
- | | |
|----------------------|---------------------------------|
| - Laufbahn 100 Meter | - Weitsprung und Stabhochsprung |
| - Hochsprunganlage | - Kugelstossanlage |

- Kombi-Spielplatz für Ballspiele und Leichtathletik
- Rasenspielfeld
- Fahrrad- und Mofaunterstand
- Anlieferungszone
- Leichtathletikplatz
- Aussengeräteraum
- Pausenplatz
- Biotop

Die Höhe des subventionierbaren Betrags für die Umgebungsarbeiten wurde auf 3'460'300 Franken festgelegt, wobei die effektiven Kosten vom Gemeindeverband um 2'021'100 Franken höher veranschlagt wurden. Auslagen für projektierte Parkplätze, einen Sportplatz und verschiedene andere Elemente wurden als nicht anrechenbar bestimmt, weil sie *"für den guten Betrieb der Schule nicht unbedingt erforderlich waren"*.

- b) Der Gemeindeverband sieht sich nach der Abschlussrechnung mit einem Fehlbetrag in der Höhe von 1'108'166.20 Franken konfrontiert und macht infolgedessen beim Staatsrat eine entsprechende Forderung geltend.

Will ein Subventionsempfänger einen höheren als den zugesprochenen Betrag erhalten, so hat er ein zusätzliches Gesuch zu stellen. Dieses Gesuch wird grundsätzlich gleich behandelt wie das erste (KARL STENGEL, Zur Problematik der rechtlichen Ordnung der Subventionen, *in* ZBI 89/1988, S. 285 ff. insbes. S. 296 f.). Ein Subventionsanspruch darf aber nicht dazu führen, dass der Staatsrat bei einer Kostenüberschreitung verpflichtet sein muss, beim Grossen Rat einen Zusatzkredit zu beantragen. Es muss davon ausgegangen werden, dass Abgeltungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite ausgerichtet werden. Das muss im vorliegenden Fall umso mehr gelten, als dem Gemeindeverband für die Umgebungsarbeiten nur ein prinzipieller, nicht aber ein ziffernmässig bestimmter Rechtsanspruch zusteht (vgl. VPB 49/1985 Nr. 59 insbes. S. 374 und 375). Weder im Gesetz vom 14. Februar 1951 noch im Reglement vom 10. November 1997 ist ein Mindest- oder Höchstbetrag festgelegt. Es wird auch nicht gesagt, wie der Kantonsbeitrag zu berechnen ist. Damit wird der Anspruch nicht etwa ausgeschlossen (vgl. etwa RHINOW / KRÄHENMANN, Nr. 155 B. III a S. 499), sondern es bedeutet, wie oben unter E. 4d ausgeführt, dass dem Staatsrat und Grossen Rat bei der Festsetzung der Beitragssumme ein gewisses Ermessen zukommt. Der Staatsrat kann indes nicht angehalten werden, bei Kostenüberschreitungen den Grossen Rat um einen Zusatzkredit nachzusuchen. Eine solche Pflicht würde, wie der Staatsrat zu Recht ausführt, die Subventionsempfänger im Wissen, dass Mehrkosten ohne weiteres im Nachhinein vom Staat gedeckt würden, geradezu ermuntern, die budgetierten und genehmigten Kosten zu überschreiten. Die Frage, ob in aussergewöhnlichen Fällen eine solche Pflicht bestehen könnte, braucht hier nicht geprüft zu werden, da nicht behauptet wird, dass solche Umstände vorliegen.

- c) Der Grosse Rat hat mit seinem Dekret vom 24. September 1999 dem Gemeindeverband für die Umgebungsarbeiten einen festen Betrag, also einen Pauschalbetrag, zugesichert. Im Werkvertragsrecht gilt der Pauschalpreis unabhängig von den tatsächlichen Erstellungskosten eines Werkes. Er ist unabänderlich, auch dann, wenn die Erstellungskosten (Arbeits- und andere Kosten) höher oder geringer sind, als bei Vertragsabschluss vorgesehen war. Dabei macht es keinen Unterschied, worin der Grund für die Mehr- oder Minderkosten besteht (vgl. etwa PETER GAUCH, *Der Werkvertrag*, 4. A., Zürich 1996, Rz 901 ff.) Der Begriff der Pauschale ist im öffentlichen Recht nicht ein anderer als im Privatrecht. Im Subventionsrecht liegt der Hauptvorteil der Pauschale darin, dass für den Empfänger kein Anreiz zu höheren Ausgaben besteht; die Selbstbestimmung des Empfängers wird respektiert (WERNER BUSSMANN, *Pauschal- oder Globalverträge*, in ZBl 89/1988 S. 306 insbes. S. 313).

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Grosse Rat dem Gemeindeverband eine endgültige Abgeltung für die Umgebungsarbeiten zugesprochen und der Gemeindeverband eben nicht mehr Anspruch hat und zwar auch dann nicht, wenn das Projekt teurer zu stehen kam als geplant oder das Projekt während der Bauphase abgeändert wird. An diesem Ergebnis können auch die vom Gemeindeverband erhobenen Einwände nichts ändern.

- d) So hat er sich als Bauherr die Mehrkosten für den angeblich schlechten Baugrund selber zuzuschreiben, da er selbst die notwendigen Voruntersuchungen veranlasst hat. Im Übrigen wird nicht dargelegt, ob und gegebenenfalls welche Umgebungsarbeiten sich tatsächlich wegen des schlechten Baugrunds verteuert haben.
- e) Auch aus dem Umstand, dass der Kanton beziehungsweise verschiedene Dienststellen nachträglich Änderungen im Bereich des Umweltschutzes angeordnet haben, kann der Gemeindeverband nichts zu seinen Gunsten ableiten. Zwar datiert die Baubewilligung vom 4. Oktober 1999 und der Gemeindeverband hat sie und die damit verbundenen Gutachten erst nach der Subventionszusage durch den Grossen Rat, aber immerhin noch vor Baubeginn, erhalten. Im Wissen um die verfügbaren Bedingungen und Auflagen der staatlichen Dienststellen hinsichtlich Umweltschutz und um die Zusicherung eines festen Kantonsbeitrags hätte sich der Gemeindeverband veranlasst sehen müssen, sich entsprechend zu organisieren. So hätte beispielsweise eine Überarbeitung des Bauprojekts ins Auge gefasst werden sollen in der Art, dass gewisse Vorhaben nicht realisiert, anders gebaut beziehungsweise redimensioniert werden. Mit dem Bau des Schulgebäudes war auch Land betroffen, dass sich in einer Schutzzone befindet. Infolgedessen musste mit wahrscheinlich einschneidenden umweltschutzrechtlichen Massnahmen gerechnet werden. Weiter ist es nunmehr notorisch, dass die Verbauung und

Korrektion, insbesondere das Überdecken und Eindolen von Fließgewässern grundsätzlich verboten ist (vgl. Art. 37 ff. des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [GSchG, SR 814.20]). Wenn der Gemeindeverband trotzdem vorsah, die Bäche in Betonrohre zu leiten, musste er mit entsprechenden Massnahmen der Umweltbehörde rechnen.

- f) Schliesslich ist auch der Einwand hinsichtlich der Anpassung an den Zürcher Baukostenindex unbegründet. Abgesehen davon, dass nicht geltend gemacht wird, die Kostenüberschreitung sei auf eine allgemeine Verteuerung im Bausektor zurückzuführen, erfolgt die Anpassung an den Zürcherindex nur für die im Reglement vom 10. November 1997 (vgl. Art. 28 Abs. 1 und Art. 37) ziffernmässig festgelegten Pauschalbeträge. So wird beispielsweise für Schulräume pro m² ein ganz bestimmter Betrag zugesprochen, der auf dem Zürcher Baukostenindex April 1997 (164,5 Punkte) basiert; für die Schlussabrechnung hat sich die EKSD auf den Index April 1999 festgelegt (165,9 Punkte) und die Pauschalbeträge entsprechend erhöht. Dieses Vorgehen, insbesondere der Stichtag, wurde vom Gemeindeverband nicht in Frage gestellt. Die Abgeltung für die Umgebungsarbeiten wurde gerade nicht nach einem solchen Pauschalsystem festgelegt, auch wenn ein fester Betrag, eben eine Pauschale zugesprochen wurde; für diese sieht das Reglement keine Anpassung an den Zürcherindex vor. Im Übrigen schliesst auch Art. 20 SubG eine Indexierung aus. Dass von den Behörden hinsichtlich der Umgebungsarbeiten eine Zusicherung auf eine Anpassung an die Teuerung abgegeben worden wäre, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Teuerungsbedingte Mehrkosten hat der Staatsrat somit im Nachhinein nicht zu beachten.
- g) Nach dem Gesagten lässt sich die Weigerung des Staatsrates, die Kostenüberschreitung der Umgebungsarbeiten nicht abgelten zu wollen, nicht beanstanden. Die zusätzlichen Investitionen mögen an sich sinnvoll und gerechtfertigt sein und es kann auch zutreffen, dass ein Kostenvoranschlag Unsicherheiten und Ungenauigkeiten enthält. Die mutmasslichen Kosten eines Voranschlages können beispielsweise etwa nur grob geschätzt werden, wenn die Qualität des Baugrunds erst dann beurteilt werden kann, nachdem er freigelegt ist. In einem solchen Fall ist aber vorgängig über den Grad der Ungenauigkeit des Kostenvoranschlages zu informieren. Ob vorliegend der Kostenvoranschlag nicht fachmännisch erstellt wurde, sei es, dass die Kosten bloss überschlagsmässig berechnet wurden, sei es, dass Rechnungsfehler enthalten sind oder nicht alle Kosten mit einbezogen wurden, kann offen bleiben wie auch die Fragen, ob die Verursachung der Mehrkosten durch Planungsfehler, Submissionsfehler oder Bauleitungsfehler usw. entstanden sind. Auch die nachträglichen Änderungsaufgaben der Umweltschutzbehörden spielen für die Frage, ob der Staatsrat beim Grossen Rat einen Zusatzkredit beantragen will, keine Rolle. Der Gemeindeverband verfügte für die Umgebungsarbeiten über einen ganz bestimmten Betrag, an den er sich zu halten hatte. Die Forderung des Gemeindeverbands auf teilweise Abgeltung

durch den Staat hinsichtlich Kostenüberschreitung der Umgebungsarbeiten ist somit abzuweisen.

6. a) Bezüglich seines Anspruchs auf eine Abgeltung der Investitionen für die Mensa und die Küche stützt sich der Gemeindeverband in erster Linie auf den Grundsatz von Treu und Glauben. Nach seiner Ansicht sind die Schreiben der EKSD vom 27. November 2001 und vom 8. Mai 2002 Vertrauensgrundlagen für eine Subventionszusicherung.
- b) Das Prinzip des Vertrauensschutzes gilt nicht nur im Verhältnis zwischen Behörden und Privatpersonen, sondern auch zwischen zwei Behörden. Mit hin kann sich der Gemeindeverband auf den Vertrauensschutz berufen (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, N 659). Für den Vertrauensschutz in behördliche Auskünfte und Zusicherungen ist nach der herrschenden Ansicht eine vorbehaltlose Auskunft in einer konkreten Angelegenheit nötig, die von der zuständigen Behörde ausgeht und deren Unrichtigkeit nicht offensichtlich ist. Zudem muss die auf eine solche Zusicherung vertrauende Person Dispositionen getroffen haben, die sich nicht ohne Nachteil rückgängig machen lassen. Weiter darf sich seit der Auskunftserteilung die Rechts- und Sachlage nicht geändert haben (HÄFELIN / MÜLLER, N 668 ff.).
- c) Von einer eigentlichen Zusicherung kann im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden. Mit den beiden erwähnten Schreiben konnte der Gemeindeverband nicht darauf vertrauen, dass er für den Bau der Mensa und der Küche eine Abgeltung in einem bestimmbareren Ausmass erhalten werde. Die Aussagen der EKSD kommen Absichtserklärungen gleich und lassen jedenfalls nicht den Schluss auf eine eindeutige Zusicherung zu. So wurde im ersten Brief vom 27. November 2001 der ausdrückliche Vorbehalt angebracht, dass eine Subvention gewährt werden könne, wenn die Notwendigkeit für den Bau einer Mensa und einer Küche dargelegt wird. Eine solche Studie lag offensichtlich nicht vor. Da somit keine vorbehaltlose Zusicherung abgegeben wurde, kann sich der Gemeindeverband nicht auf den Vertrauensschutz berufen (vgl. dazu HÄFELIN / MÜLLER, N 673, 680 und 681). Aber wie dem auch sei, der Gemeindeverband kann aus einem anderen Grund allenfalls Anspruch auf eine Abgeltung geltend machen.
- d) Der Staatsrat anerkennt, dass eine Mensaküche Gegenstand einer Subvention ist, wenn sie (die Küche) *"Teil des Gesamtvoranschlags"* ist und *"deshalb mit dem vom Grossen Rat verabschiedeten Dekret über den Verpflichtungskredit gedeckt"* ist (Beschwerdeantwort S. 2 Ziff. 2). Er stützte sich dabei auf die Orientierungsschulen von Bulle und La Tour-de-Trême. Offenbar haben in diesem Fall die betroffenen Gemeinden im Gesamtprojekt eine Mensa und eine Mensaküche vorgesehen gehabt und, da der Bedarf nach-

gewiesen war, eine Abgeltung erhalten. Daraus ist zu schliessen, dass bei begründetem Bedarf Anspruch auf einen Staatsbeitrag für eine Mensaküche und eine Mensa besteht. Dieser Anspruch kann nicht nur bei Gesamtprojekten bestehen, sondern auch dann, wenn sich erst nachträglich ein Bedarf ergibt. Denn es werden nicht nur bei einer Gesamtüberbauung, sondern auch bei Erweiterungs- und Umbauten Subventionen gewährt (vgl. Art. 24 lit. b Reglement vom 10. November 1997). So verhält es sich vorliegend. Der Gemeindeverband erachtete während des Baus die Erstellung einer Mensa und der entsprechenden Einrichtungen als notwendig. Es kann nicht angehen, dass der Staatsrat auf ein nachträgliches Gesuch um Subventionen nicht eintritt beziehungsweise erklärt, die entsprechenden Kosten seien mit dem gewährten Kredit zu decken. Er hätte das Gesuch entgegennehmen sollen wie das erste (STENGEL, S. 297). Wenn er den Bedarf für das Vorhaben als ausgewiesen erachtet, hat er beim Grossen Rat einen entsprechenden Kredit zu beantragen; dabei handelt es sich um eine gebundene Ausgabe (oben E. 4d).

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass grundsätzlich für den Bau einer Mensa und der hierfür notwendigen Einrichtungen ein Subventionsanspruch besteht. In diesem Punkt ist die Beschwerde gutzuheissen.

- e) Hebt die Beschwerdeinstanz den angefochtenen Entscheid auf, so entscheidet sie selbst in der Sache oder weist diese, nötigenfalls mit verbindlichen Weisungen, an die Vorinstanz zurück (Art. 98 Abs. 2 VRG).

Das Gericht kann über das Gesuch des Gemeindeverbands hinsichtlich des Subventionsgesuchs für eine Mensa und Küche nicht entscheiden, da ihm die notwendigen Angaben fehlen und es den politischen Behörden zusteht, den Betrag der Abgeltung festzulegen. Deren Aufgabe ist es auch, das Bedürfnis für die erwähnten Bauten zu prüfen. In diesem Zusammenhang erscheint es angebracht, auf Folgendes hinzuweisen:

Gemäss Art. 24 SubG werden Subventionen weder für laufende Arbeiten noch für bereits getätigte Anschaffungen geleistet (Abs. 1). Die zuständige Behörde kann jedoch den Beginn der Arbeiten oder die Vorbereitung einer Anschaffung, wenn das Abwarten der Prüfung des Dossiers schwerwiegende Nachteile bewirken würde, bewilligen. Diese Bewilligung verleiht keinen Anspruch auf eine Subvention (Abs. 2).

Der Gemeindeverband hat die Mensa und die notwendigen Einrichtungen gebaut, ohne im Besitze einer (eindeutigen) Subventionszusicherung zu sein. Mithin stellt sich die Frage der Verwirkung des Kantonsbeitrags. Bei der Prüfung dieser Frage darf der Staatsrat aber das Problem des überspitzten Formalismus nicht ausser Acht lassen (vgl. BGE 130 V 177 E. 5.4.1 S. 183 f.). Die Schreiben der EKSD vom 27. November 2001 und vom 8. Mai 2002 (BeBl 14 und 15) sind nicht eindeutig gehalten und haben dem Gemeinde-

verband Anlass geben können, auch ohne ausdrückliche Subventionszusicherung mit den Bauarbeiten für die Mensa und die Küche zu beginnen. Im Übrigen scheint der Gemeindeverband seinen Antrag auf Ausrichtung einer Abgeltung vor Beginn der Bauarbeiten gestellt zu haben. Wie es sich aber tatsächlich verhielt, wird der Staatsrat im Einzelnen zu prüfen haben, umso mehr, als offensichtlich auch mündliche Gespräche stattgefunden haben.

7. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit hinsichtlich Mensa und Mensaküche im Sinne der Erwägungen dem Staatsrat zu neuem Entscheid zurückzuweisen.

104.8; 106.17