



**Fall-Nr.:** B 2017/6  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 06.02.2020  
**Entscheiddatum:** 19.09.2018

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 19.09.2018**

**Kantonsbeiträge an private Sonderschulen, Art. 39bis Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 40bis lit. a VSG, Art. 20 ff. SOV. Bei der vorliegenden Aktenlage kann nicht gesagt werden, ob das von der Vorinstanz verfolgte Ziel, eine Übersubventionierung und damit eine übermässige Belastung des Staatshaushaltes zu verhindern, der Berufung auf Treu und Glauben entgegensteht und die geltend gemachten privaten Interessen des Beschwerdeführers überwiegt (Verwaltungsgericht, B 2017/6).**

#### **Entscheid vom 19. September 2018**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**X.**\_\_

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,**

**Vorinstanz,**

Gegenstand



### Finanzierung einer privaten Sonderschule

#### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

**A.** X.\_\_, ein Verein nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB), unterhält die U.\_\_schule Y.\_\_, eine vom Kanton St. Gallen im Sinn von Art. 39 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, in der Fassung vom 19. November 2013, nGS 2014-061, VSG) anerkannte private Sonderschule. Am Standort in Y.\_\_ werden von der Schule für den Sonderschulbetrieb unter anderem das A.\_\_haus, Assek.-Nr. 1\_\_, die B.\_\_halle, Assek.-Nr. 2\_\_, und das C.\_\_haus, Assek.-Nr. 3\_\_, auf Parzelle Nr. 0\_\_, Grundbuch Y.\_\_, genutzt. Dieses Grundstück steht im Eigentum von X.\_\_ (act. 2.1 f., act. 11/2, [www.\\_\\_.ch](http://www.__.ch), [www.sg.ch](http://www.sg.ch), [www.zefix.ch](http://www.zefix.ch), [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)).

**B.** Mit Verfügung vom 23. November 2016 (act. 2.1 f.) sicherte das Bildungsdepartement (ehemals: Erziehungsdepartement) X.\_\_ die Weiterfinanzierung von Abschreibungen im Gesamtbetrag von CHF 820'190 von 2015 bis 2031 für die betrieblich genutzten Gebäude und Gebäudeteile der U.\_\_schule Y.\_\_ auf Basis der Buchwerte per 1. Januar 2015 zu. Gleichzeitig kürzte es von Amtes wegen die Finanzierung der ab 1. Januar 2015 verbleibenden Abschreibungen auf dem A.\_\_haus um 15%, der B.\_\_halle um 5% und dem C.\_\_haus um 21% (vgl. E. 2 hiernach).

**C.** Gegen die Verfügung des Bildungsdepartements (Vorinstanz) vom 23. November 2016 (versandt am 23. Dezember 2016) erhob X.\_\_ (Beschwerdeführer) am 9. Januar 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 25. Januar 2017 ergänzte er seine Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, in Gutheissung der Beschwerde sei die angefochtene Verfügung insofern teilweise aufzuheben, als die Vorinstanz zu verpflichten sei, ihm ab 2015 zusätzlich Abschreibungen im Betrag von CHF 55'810 weiterzufinanzieren (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 29. März 2017 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 10). Am 1. Juni 2018 reichte der Beschwerdeführer ergänzende Unterlagen, insbesondere die Verfügung des Bildungsdepartements vom 28. November 2005 nach (act. 13).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 9. Januar 2017 (act. 1) erfolgte unter Berücksichtigung der Gerichtsferien (Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 145 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO) rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 25. Januar 2017 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Der Beschwerdeführer als Trägerverein der U.\_\_schule Y.\_\_ ist zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP und BGE 142 II 80 E. 1.4.2 mit Hinweisen, siehe auch Art. 2 lit. a der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen, Sonderschulverordnung; sGS 213.951, in der Fassung vom 3. Februar 2015, nGS 2015-020, SOV). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. In erster Linie ergeben sich Inhalt und Tragweite einer Verfügung aus dem Dispositiv. Ist das Verfügungsdispositiv unklar, unvollständig, zweideutig oder widersprüchlich, so muss die Unsicherheit durch Auslegung behoben werden. Zu diesem Zweck kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden. Verwaltungsverfügungen sind nicht nach ihrem bisweilen nicht sehr treffend verfassten Wortlaut, sondern - vorbehältlich des Vertrauensschutzes - nach ihrem wirklichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen. Eine Verfügung darf nur so ausgelegt werden, wie sie der Empfänger aufgrund aller Umstände, die ihm im Zeitpunkt der Eröffnung bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen verstehen durfte und musste (vgl. BGer 8C\_824/2017 vom 27. März 2018 E. 2.2 und BGer 8C\_652/2016 vom 21. Februar 2017 E. 4.3 je mit Hinweisen, sowie Weissenberger/Hirzel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 61 Rz. 44, und M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 65 Rz. 16).

Von den Verfahrensbeteiligten wird zu Recht nicht in Zweifel gezogen, dass die Erwägungen an der Rechtskraft des Dispositivs der vorliegend angefochtenen Verfügung teilhaben, zumal das Dispositiv ausdrücklich darauf verweist. Aus den



Erwägungen der angefochtenen Verfügung ergibt sich, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Weiterfinanzierung von Abschreibungen ab 1. Januar 2015 von Amtes wegen kürzte, soweit diese nicht betriebsnotwendige Gebäudeteile betrafen (act. 2.1, S. 2 f. E. 3 und 5). Inwiefern sie sich dabei auf ein (Wiedererwägungs-)Gesuch des Beschwerdeführers (vgl. 27 VRP und VerwGE B 2014/197; B 2015/307 vom 24. August 2017 E. 12.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)) stützte, ist nicht ersichtlich. Dementsprechend finden sich in der angefochtenen Verfügung – entgegen dem Wortlaut des Dispositivs der Verfügung „Auf die Forderung [...] wird nicht eingetreten,“ – auch keinerlei Anhaltspunkte für ein teilweises Nichteintreten auf ein solches Gesuch des Beschwerdeführers. Mit Schreiben vom 1. Februar 2016 und 26. August 2016 (Beilagen zu act. 5) hatte der Beschwerdeführer vielmehr gefordert, die von der Vorinstanz vor dem 31. Dezember 2014 verfügte Finanzierung der Abschreibungen (vgl. E. 4.1 hiernach) nach dem 1. Januar 2015 unverändert zu belassen.

**3.** Laut Art. 62 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101, BV) sorgen die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr (vgl. auch Art. 20 Abs. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Behindertengleichstellungsgesetz; SR 151.3, BehiG). Im Kanton St. Gallen ist die Durchführung der Sonderschulung (vgl. hierzu Art. 34, Art. 34<sup>bis</sup> Abs. 1, Art. 35, Art. 35<sup>bis</sup> Abs. 3, Art. 36 Abs. 1 lit. a sowie Abs. 2 und 3, Art. 37 und Art. 37<sup>bis</sup> VSG) an private Institutionen im Sinn von Art. 39 VSG ausgelagert (vgl. Botschaft zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 15. Januar 2013 [fortan: Botschaft], S. 89, [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch), kantonales Sonderpädagogik-Konzept „Für die Sonderschulung“, von der Regierung im Sinn von Art. 37<sup>ter</sup> Abs. 2 VSG am 9. Juni 2015 genehmigt [fortan: Konzept], S. 63, und Verzeichnis Sonderschulen, Stand: 14. Mai 2018, [www.sg.ch/home/bildung/volksschule/sonderpaedagogik.html](http://www.sg.ch/home/bildung/volksschule/sonderpaedagogik.html)). Der Kanton trägt den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschule für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung (Art. 40<sup>bis</sup>lit. a VSG), unter Abzug von Beiträgen der Eltern sowie unter Berücksichtigung von Unterhalt und Sanierung der Infrastruktur (vgl. Art. 39<sup>bis</sup> Abs. 1 VSG und Art. 20 ff. SOV, siehe auch den bis 31. Dezember 2014 gültigen Art. 39 des Volksschulgesetzes, nGS 43-86, aVSG, in Verbindung mit Art. 1 lit. a und Art. 3<sup>ter</sup> ff. des ebenfalls bis 31. Dezember 2014 anwendbaren Gesetzes über



## St.Galler Gerichte

Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977, Neudruck Juni 2008, nGS 43-91, mit Nachtrag vom 26. Juni 2012, in Kraft gesetzt auf 1. Januar 2013, nGS 47-118, SoG, Art. 8 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen, SR 831.26, IFEG, sowie zu den Subventionsbegriffen und -arten Art. 3 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen, Subventionsgesetz; SR 616.1, SuG, analog, F. Möller, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 37 ff., Vallender/Hettich/Lehne, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 4. Aufl. 2006, § 11 Rz. 80 ff., und S. Giacomini, Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Verfügung im Subventionsverhältnis „Staat-Privater“, Freiburg 1992, Rz. 4 ff.).

Mit dem XIV. Nachtrag zum VSG vom 19. November 2013 (nGS 2014-061), in Kraft gesetzt auf 1. Januar 2015, hat der Kantonsrat die Sonderpädagogik neu organisiert. Insbesondere sah sich der kantonale Gesetzgeber veranlasst, ein neues Finanzierungssystem für die privaten Sonderschulen vorzusehen: Nachdem der Kanton (bis 31. Dezember 2007 zusammen mit der Invalidenversicherung [vgl. Art. 19 und Art. 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, SR 831.20, Stand am 13. Juni 2006, AS 2006 2197, aIVG, sowie Art. 8 ff. und Art. 99 ff. der Verordnung über die Invalidenversicherung, SR 831.201, Stand am 5. Dezember 2006, AS 2006 4705, aIVV, sowie AS 2007 5779 und AS 2007 5823, siehe auch Botschaft zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und zum Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 13. Februar 2007, in: ABI 2007 S. 669 ff., S. 680 ff. Ziff. 2.2]) gemäss bisherigem Recht das Betriebs-Defizit der privaten Sonderschulen (aufwandorientiertes Finanzierungsmodell) mittels Bau- und Betriebsbeiträgen deckte (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a, Art. 3<sup>ter</sup> ff. SoG, Art. 26 ff. der Sonderschulverordnung, in der bis 31. Dezember 2014 gültigen Fassung, nGS 43-52, aSOV, sowie Botschaft, S. 70, siehe auch Art. 20 bis Art. 23 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, sGS 381.31, IVSE, analog [vgl. hierzu auch Art. 17 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung, sGS 381.4, BehG], und IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung vom 1. Dezember 2005, geändert am 7. Dezember 2007 [fortan: Richtlinie], S. 8 Ziff. 7.2, [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch)), richtet er zur Finanzierung der privaten



Sonderschulen seit 1. Januar 2015 leistungsabhängige Pauschalen (leistungsorientiertes Finanzierungsmodell) aus (vgl. Art. 39<sup>bis</sup> Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VSG in Verbindung mit Art. 20 ff. SOV sowie Botschaft, S. 71, siehe zum Übergangsrechtlichen Defizitausgleich und zur Sondersanierungspauschale auch Art. 40 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 1 SOV). Unter anderem erhalten die Sonderschulen jährlich im Voraus (bis Ende Januar, vgl. Handbuch des Amtes für Volksschule zur operativen Umsetzung der Pauschalen, vom Bildungsdepartement am 17. Dezember 2014 genehmigt, Stand: 30. September 2017 [fortan: Handbuch], S. 28, [www.schule.sg.ch](http://www.schule.sg.ch), siehe auch Richtlinie, S. 8 f. Ziff. 7.1 und 9.3) eine Pauschale Infrastruktur als Entgelt für die Instandhaltung (technischer Unterhalt) und die Instandsetzung (laufende Sanierungen) der betriebsnotwendigen Infrastruktur, welche in der Regel alle zehn Jahre aktualisiert wird (vgl. Art. 24, Art. 28 und Art. 29 Abs. 1 und 3 SOV, siehe auch Art. 32 Abs. 1 Ingress und lit. b sowie Abs. 2 und Art. 34 f. SOV). Diese ist so festgelegt, dass die absehbaren Auslagen der kommenden 25 Jahre gedeckt werden können (Konzept, S. 75 f. Kap. 14.1.1 f. und S. 83 Kap. 14.6.2). Nicht über die Pauschale Infrastruktur abgedeckt werden kapazitätserweiternde Investitionen für ein zusätzliches Leistungsangebot, für welche Beiträge in Anwendung der allgemeinen Kreditgesetzgebung (vgl. Botschaft, S. 71 und S. 90 FN 449 mit Hinweis auf Art. 52 f. und Art. 65 f. des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1, in Verbindung mit Art. 5 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1, RIG, siehe auch Art. 35 SOV) gesprochen werden, sowie, wie bisher (Art. 5 Abs. 1 SoG), nicht betriebsnotwendige Infrastruktur (vgl. Art. 29 Abs. 3 SOV sowie Handbuch, S. 16 f.). Damit findet im neuen Finanzierungsmodell eine vollständige Vorfinanzierung der Infrastrukturkosten durch den Kanton statt. Abschreibungen auf Immobilien dürfen nicht in das ordentliche Betriebsergebnis der Schule einfließen. Sie sind als ausserordentlicher Aufwand auszuweisen. Für den Schul- und Internatsbetrieb notwendige Bauten, die vor 2015 erstellt oder gekauft wurden, sind seit 23. September 2007 zu zwei Dritteln vom Kanton finanziert worden. Ein Drittel musste aus Eigenmitteln der Institutionen erbracht werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 SoG). Einzelne Institutionen verfügen über Ausnahme-Zusagen, dass sie ihre Eigendrittel aktivieren und im Rahmen der laufenden Rechnung über 25 Jahre abschreiben bzw. dem Kanton verrechnen dürfen. Diese Mittel sind für die Tilgung allfälliger Kredite zu verwenden. In diesen Fällen übernimmt der Kanton weiterhin die Finanzierung der Abschreibungen (vgl. Das neue



Modell für behinderungsabhängige Leistungspauschalen, Modellbeschreibung des Bildungsdepartements, Stand 28. August 2014, S. 29 Ziff. 8.6.5).

4. Eine ursprünglich fehlerhafte oder nachträglich fehlerhaft gewordene Verfügung kann von der erlassenden Behörde oder durch die Aufsichtsbehörde widerrufen werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Widerruf die Betroffenen nicht belastet oder auf Grund öffentlicher Interessen geboten ist (Art. 28 VRP, vgl. VerwGE B 2012/245 vom 9. Oktober 2013 E. 4.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Dabei stehen sich das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und dasjenige am Vertrauensschutz gegenüber - dieses allerdings nur dann, wenn seine Voraussetzungen überhaupt erfüllt sind. Die beiden Interessen sind anschliessend gegeneinander abzuwägen. Eine Verfügung kann somit grundsätzlich nicht widerrufen werden, wenn das Interesse am Vertrauensschutz demjenigen an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts vorgeht: Dies trifft in der Regel dann zu, wenn durch die Verwaltungsverfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist. In jedem Fall sind alle Aspekte des Einzelfalls einzubeziehen (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.3 mit Hinweisen, siehe auch Art. 4 SoG und Art. 30 Abs. 1 SuG, BGer 2C\_717/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 6.4.3 und BGer 2P.291/2005 vom 2. Juni 2006 E. 4.1 je mit Hinweisen, F. Möller, a.a.O., S. 172 ff., Lienhard/Mächler/Zielniewicz, öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 269 f., Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, Bern 2014, Rz. 1574, sowie A. Mächler, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Verwaltungsrecht, Zürich 2015, Rz. 21.57).

Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben kann eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Er kann dazu führen, dass ein Rechtsverhältnis abweichend vom objektiven Recht zu regeln ist. Voraussetzung dafür ist, dass: a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörde handelt; b) die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht; c) die Amtsstelle, welche die



Auskunft gegeben hat, dafür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; d) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; e) der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz nicht überwiegt. Vertrauensschutz setzt nicht zwingend eine unrichtige Auskunft oder Verfügung voraus; er lässt sich auch aus einer blossen behördlichen Zusicherung und sonstigem, bestimmte Erwartungen begründendem Verhalten der Behörden herleiten (vgl. BGer 2C\_180/2017 vom 10. Januar 2018 E. 4.1, BGE 143 V 341 E. 5.2.1 und VerwGE B 2016/42 vom 29. Juni 2017 E. 6.1 je mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die fünfte Voraussetzung – unveränderte Rechts- und Sachlage – kann bei Zusicherungen nicht uneingeschränkt Beachtung verlangen. Hatte es der Bürger mit einer Behörde zu tun, die auch für die spätere Rechtsänderung zuständig war, so muss eine früher gegebene Zusicherung grundsätzlich auch unter neuem Recht honoriert werden – und sei es bloss durch Ausrichtung einer Entschädigung (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 22 Rz. 19). Der Vertrauensschutz kommt nur zum Tragen, soweit die Behörde gestützt auf eine richtige und vollständige Sachverhaltsfeststellung eine Auskunft oder Zusicherung erteilt. Eine durch unvollständige oder unrichtige Angaben erwirkte Auskunft oder Zusicherung stellt keine Vertrauensgrundlage dar (vgl. Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1978 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Nach Art. 12 VRP muss die Behörde die entscheidrelevanten Tatsachen mindestens so weit abklären, dass diese im Rahmen des im konkreten Fall erforderlichen Beweismasses bzw. Beweis- oder Wahrscheinlichkeitsgrades als erstellt gelten können. Grundsätzlich gilt das Regelbeweismass der vollen Überzeugung. Demnach gilt ein Beweis dann als erbracht, wenn die Entscheidungsinstanz nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit eines Sachverhaltselements überzeugt ist. Absolute Gewissheit kann dabei nicht verlangt werden. Es genügt, wenn die Entscheidbehörde am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen bzw. wenn die Überzeugung von der Lebenserfahrung und Vernunft getragen und auf sachliche



Gründe abgestützt ist (vgl. VerwGE B 2015/162 vom 26. Oktober 2016 E. 3.6 mit Hinweisen auf K. Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], a.a.O., § 7 N 25 f., und Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, § 5 N 727, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Nach Art. 21 Abs. 3 VRP würdigt die Entscheidbehörde die Beweise nach freier Überzeugung. Dies bedeutet, dass die Bewertung der einzelnen Beweismittel nicht starren Regeln folgt und dass die Entscheidbehörde frei darüber befindet, ob das gesetzlich geforderte Beweismass erreicht ist. Kann eine Tatsache nicht direkt bewiesen werden, ist es zulässig, mittelbar auf diese zu schliessen. Diesfalls müssen Umstände (Vermutungsbasis) vorliegen, die auf die zu beweisende Tatsache (Vermutungsfolge) mit Sicherheit oder doch mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit schliessen lassen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 615 f., 619 und 621, und BGE 130 II 482 E. 3.2 mit Hinweisen).

**4.1.** Nach dem vom Beschwerdeführer eingereichten Abschreibungsplan Immobilien für den Zeitraum ab 1. Januar 2008 vom 6. November 2015 (Beilage zu act. 5 [fortan: Abschreibungsplan]) sollen ab 1. Januar 2014 jährlich unter anderem die verbleibenden Abschreibungen auf dem A.\_\_haus (bis 31. Dezember 2019: Heizzentrale [CHF 5'000], Fassade/Dach [CHF 10'000] und Speisesaal [CHF 4'000]; bis 31. Dezember 2022: Erdgeschoss [CHF 3'000]; bis 31. Dezember 2027: erstes Obergeschoss [CHF 3'000]; bis 31. Dezember 2030: Fenster [CHF 1'000]), dem C.\_\_haus (bis 31. Dezember 2023: Sanierung [CHF 14'000]) und der B.\_\_halle (bis 31. Dezember 2027: Aussensportanlage [CHF 5'000]) linear abgeschrieben und von der Vorinstanz finanziert werden. Diese Abschreibungen gehen gemäss dem Plan – Abschreibungen linear über 25 Jahre – auf Projekte in den Jahren 1994 bis 2005 zurück. Aktenkundig ist, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Baubeitragsverfügung vom 28. November 2005 (vgl. hierzu Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 5 ff. SoG) erlaubte, seine ungedeckten Anlagekosten in Bezug auf die Fenstersanierung im A.\_\_haus in der Bestandesrechnung zu aktivieren und nach den kantonalen Vorschriften abzuschreiben (vgl. Schreiben des Beschwerdeführers vom 1. Februar 2016, Abb. 2, Beilage zu act. 5, Beilage zu act. 16). Auch genehmigte sie gestützt auf Art. 19 SoG am 6. März 2006, 7. April 2005 und 30. April 1998 die jeweiligen Jahresrechnungen des Beschwerdeführers mitsamt dem Abschreibungsplan (Beilagen zu act. 16). Weitere „Ausnahme-Zusagen“ (vgl. E. 3 hiavor) des Kantons betreffend das A.\_\_- und C.\_\_haus sowie die B.\_\_halle zwischen 1994 und 2002 und die übrigen Budgetgenehmigungen des Kantons (von 1994 bis



## St.Galler Gerichte

1997, 1999-2004, 2008 bis Ende 2014) liegen nicht bei den Akten. Der von der Vorinstanz eingereichte Kantonsratsbeschluss vom 26. November 2003 bezog sich auf die Sanierung des Schulhauses \_\_, Assek.-Nr. 4\_\_, und den Bau des Mehrzweckgebäudes, Assek.-Nr. 5\_\_, auf Parzelle Nr. 0\_\_ (act. 11/2, [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch), [www.\\_\\_.ch](http://www.__.ch), [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Der von ihr vorgelegte Regierungsbeschluss vom 28. September 2010 betreffend Kantonsbeitrag an die Erneuerung der Heizungsanlage (act. 11/3) betraf zwar die B.\_\_halle und das C.\_\_haus. Im Abschreibungsplan sind indessen diesbezüglich keine Abschreibungen vorgesehen. Lediglich beim A.\_\_haus werden lineare Abschreibungen über 25 Jahre auf die „Heizzentrale“ aufgeführt, welche allerdings im Jahr 2019 enden und damit auf ein Projekt resp. die entsprechende Bauabrechnung im Jahr 1994 zurückgehen müssen. Dasselbe gilt für den Regierungsbeschluss vom 15. Januar 2013 (act. 11/4), mittels welchem ein Kantonsbeitrag an die Fassadensanierung am C.\_\_haus gesprochen wurde. Im Plan sind nur Abschreibungen auf eine „Sanierung“ enthalten, welche auf eine Bauabrechnung im Jahr 1998 zurückgehen. Die im Bericht des Revisionsdienstes der Vorinstanz vom 9. Oktober 2002 (act. 11/1, S. 4) erwähnte „Sanierung Liegenschaft Q.\_\_strasse \_\_“ beschlägt sodann die Parzelle Nr. 1\_\_ (Haus \_\_, [www.\\_\\_.ch](http://www.__.ch), [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)). Aus dem Umstand, dass die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung einen Anspruch auf Weiterfinanzierung der im Abschreibungsplan aufgeführten Abschreibungen auf dem A.\_\_- und C.\_\_haus sowie der B.\_\_halle anerkannt hat, soweit davon für den Schul- und Internatsbetrieb des Beschwerdeführers notwendige Gebäudeteile betroffen waren, lässt sich aber schliessen, dass sie diesbezüglich in den Jahren 1994 bis 2002 weitere „Ausnahme-Zusagen“ verfügt hat. Diese Verfügungen hat sie, wie auch die übrigen Budgetgenehmigungen bis Ende 2014, nicht von Amtes wegen beigezogen, obschon sie bezüglich der Kürzung der mittels dieser „Ausnahme-Zusagen“ gesprochenen Finanzierung der Abschreibungen des Beschwerdeführers, unabhängig der ihr obliegenden Untersuchungspflicht (Art. 12 VRP), in sachgemässer Anwendung von Art. 8 ZGB beweisbelastet ist (vgl. VerwGE B 2015/146; B 2015/147 vom 26. April 2017 E. 2.2 und VerwGE B 2015/60 vom 27. September 2016 je mit Hinweisen, allerdings in Bezug auf steuerbegründende Tatsachen resp. anspruchsaufhebende Tatsache in der Sozialhilfe, sowie allgemein VerwGE B 2014/80 vom 27. November 2015 E. 3.1.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).



Im Weiteren anerkennt der Beschwerdeführer (act. 5), dass das A.\_\_haus nur zu 85 %, die B.\_\_halle zu 95 % und das C.\_\_haus zu weniger als 100 % von der U.\_\_schule benutzt werden. Soweit er (teilweise) in Widerspruch dazu vorbringt, die „meisten Investitionen (Speisesaal, Erdgeschoss, usw.)“ im A.\_\_haus könnten „der Schule zu 100 % zugewiesen werden“ und die Aussensportanlage werde ausschliesslich von Schule und Internat beansprucht, braucht deshalb nicht darauf eingegangen zu werden. Inwiefern der von Vorinstanz ermittelte fremdvermietete Gebäudeanteil im C.\_\_haus nicht 21 % ausmachen sollte, wird vom ihm sodann nicht weiter nachgewiesen und ist auch nicht ersichtlich. Demzufolge ist von den von der Vorinstanz ermittelten Anteilen an nicht betriebsnotwendigen Nutzungen auszugehen.

**4.2.** Auf Grundlage der Feststellungen in der vorstehenden Erwägung 4.1 wäre zu prüfen, ob die „Ausnahme-Zusagen“ und Budgetgenehmigungen der Vorinstanz im Zeitraum von 1994 bis Ende 2014 ursprünglich fehlerhaft oder nachträglich fehlerhaft geworden sind und, bejahendenfalls, inwiefern sich der Beschwerdeführer auf den Vertrauensschutz berufen kann. Diesbezüglich stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt (act. 5), allfällige nicht subventionsberechtigte Aufwendungen seien ausgeschieden worden und nicht in den früheren Schlussrechnungen erschienen. Bei den in den Schlussrechnungen aufgeführten Zahlen zu den jeweiligen Liegenschaften handle es sich um zu 100 % subventionsberechtigte Zahlen. Demgegenüber vertritt die Vorinstanz die Ansicht, dass sie die Weiterfinanzierung der Abschreibungen, soweit diese andersschul fremde Gebäudeteile betroffen hätten, aufgrund eines unrichtigen Sachverhalts zugesichert habe (vgl. E. 5 der angefochtenen Verfügung, act. 2.1, S. 3). Bis 31. Dezember 2014 sei aufgrund fehlender Detailinformationen zur andersschul fremden Gebäudenutzung auf die Kürzung der Abschreibungen verzichtet worden. Die Bestimmung der effektiven Anteile der Fremdnutzung sei erst im Rahmen der Status-Erhebung für die Berechnung der Infrastrukturpauschalen ab 1. Januar 2015 festgestellt und berechnet worden. Der Beschwerdeführer habe ihr zwei Projekte (Erneuerung Heizungsanlage, Fassadensanierung C.\_\_haus) ohne Hinweis auf eine Drittnutzung zur Subventionierung eingereicht (act. 10).

**4.3.** Aus den vom Beschwerdeführer eingereichten Unterlagen (Beilagen zu act. 16), lässt sich hinsichtlich der Ausscheidung von nicht betriebsnotwendigen resp. nicht subventionsberechtigten Aufwendungen entnehmen, dass das Budget 2006, 2005 und



1998 von der Vorinstanz diesbezüglich vorbehaltlos genehmigt wurde. Auch wurde auf der Budgetgenehmigung vom 7. April 2005 die Bemerkung „Abschreibungen müssen nicht angepasst werden (gem. B. Blatter)“ handschriftlich angebracht. In den von der Vorinstanz angerufenen Beschlüssen der Regierung vom 28. September 2010 (Erneuerung Heizungsanlage, act. 11/3) und 15. Januar 2013 (Fassadensanierung C.\_\_haus, act. 11/4, S. 2 fehlt) resp. den entsprechenden Bauabrechnungen (act. 11/5 f.) ist – entgegen ihrer Darstellung – von „subventionsberechtigten Kosten“ resp. „anrechenbaren Baukosten“ (vgl. act. 11/5 f.) die Rede. Darin wird dem Beschwerdeführer die Finanzierung seines Eigendrittels mittels Aktivierung und Abschreibung über die Betriebskosten zulasten des Kantons („Ausnahme-Zusage“) indes gerade nicht zugestanden. Wie es sich mit den weiteren „Ausnahme-Zusagen“ betreffend das A.\_\_- und C.\_\_haus sowie die B.\_\_halle (zwischen 1994 und 2002) und den übrigen Budgetgenehmigungen sowie den jeweiligen Buchhaltungen des Beschwerdeführers (von 1994 bis Ende 2014) verhält, kann anhand der vorliegenden Akten nicht beurteilt werden. Diese Unterlagen hat die Vorinstanz nicht beigezogen und diesbezüglich keine tatsächlichen Feststellungen getroffen. Dies hätte sie aber im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts (vgl. Art. 12 VRP) tun müssen. Indem sie dies unterliess, verletzte sie ihre Untersuchungspflicht. Deswegen kann vorliegend nicht abschliessend geklärt werden, ob der Beschwerdeführer die nicht subventionsberechtigten, andersschuldfremden Aufwendungen in Bezug auf das A.\_\_- und C.\_\_haus sowie die B.\_\_halle seinen Beteuerungen gemäss zwischen 1994 und Ende 2014 in seiner Buchhaltung ausgeschieden hat. Demzufolge kann nicht beurteilt werden, ob sich die fehlenden „Ausnahme-Zusagen“ und Budgetgenehmigungen der Vorinstanz mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 SoG angesichts der ausgewiesenen andersschuldfremden Nutzungen (vgl. E. 4.1 hiervor) insofern – die Abweichung von Art. 7 Abs. 1 SoG mittels der „Ausnahme-Zusagen“ bildet nicht Verfahrensgegenstand (vgl. E. 2 hiervor) – als ursprünglich oder, soweit sich der Sachverhalt in dieser Hinsicht seit 1994 verändert hat, als nachträglich fehlerhaft erweisen, als sie einen Anspruch auf die Finanzierung der Abschreibungen auf den nicht betriebsnotwendigen Gebäudeteilen vermitteln. Auch kann nicht überprüft werden, inwiefern sich der Beschwerdeführer auf den Vertrauensschutz berufen kann. Ebenso wenig kann bei der vorliegenden Aktenlage gesagt werden, ob das von der Vorinstanz verfolgte Ziel, eine Übersubventionierung und damit eine



übereinemässige Belastung des Staatshaushaltes zu verhindern, welches ein gewichtiges öffentliches Interesse darstellt (vgl. hierzu Art. 30 und Art. 82 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV, sowie Art. 28 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 3 lit. b SOV, siehe auch Art. 7 lit. a und Art. 10 Abs. 1 lit. a SuG analog, wonach die Subvention auf dasjenige Mass zu beschränken ist, das die Zielerreichung erfordert [vgl. Vallender/Hettich/Lehne, a.a.O., § 11 Rz. 91 und 94]), der Berufung auf Treu und Glauben entgegensteht und die geltend gemachten privaten Interessen des Beschwerdeführers überwiegt. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung hinsichtlich der Kürzung der Weiterfinanzierung der ab 1. Januar 2015 verbleibenden Abschreibungen auf dem A.\_\_haus um 15%, der B.\_\_halle um 5% und dem C.\_\_haus um 21% aufzuheben und die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP).

5. [...]

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, die angefochtene Verfügung im Sinne der Erwägungen teilweise aufgehoben und die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Der Vorinstanz bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 2'000. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 2'000 zurückerstattet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger