

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2021 179

## Entscheid vom 18. Februar 2022

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
lic.iur. Karl Gasser, Richter  
Monica Huber-Landolt, Richterin  
lic.iur. Anna Maria Ruesch, Gerichtsschreiberin

---

Parteien

**Bezirk A.**\_\_\_\_\_, vertreten durch den Bezirksrat,  
Beschwerdeführer,

**gegen**

**Regierungsrat des Kantons Schwyz,**  
Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz,  
Vorinstanz,

---

Gegenstand

Beitrag an Schulanlage

## **Sachverhalt:**

**A.** Mit Schreiben vom 21. November 2016 (Datierung auf S. 1, bzw. 10.10.2016 gemäss Datierung auf S. 9) machte der A. \_\_\_\_\_ beim Bildungsdepartement (Amt für Volksschule und Sport [AVS]) die "Projektanmeldung Schulhaus Sek 1 B. \_\_\_\_\_" (Beschwerdebeilage 2). Der A. \_\_\_\_\_ beabsichtige den Schulraum der Sek 1 B. \_\_\_\_\_ an der Mittelpunktschule in C. \_\_\_\_\_ den aktuellen Erfordernissen entsprechend anzupassen. In Zusammenarbeit mit der Gemeinde C. \_\_\_\_\_ solle die Schulraumerneuerung und -erweiterung im Rahmen eines koordinierten Projektes angegangen und voraussichtlich bis 2023 verwirklicht sein. Das Bauvorhaben solle in folgende vier Etappen gegliedert werden: 1. Überbrückung von Spezialräumen ab Schuljahr 2018/2019 durch Neubau (die bisherige Nutzung von vier Spezialräumen im Primarschultrakt D. \_\_\_\_\_ der Gemeinde C. \_\_\_\_\_ war auf Ende 2017/2018 gekündigt worden), 2. Umbau und Auslagerung ab Kalenderjahr 2019, 3. Neubau ab Schuljahr 2020/2021, 4. Umzug (Abschluss der Um- und Neubauten per Ende Schuljahr 2022/2023).

Das AVS bestätigte den Eingang dieser Projektanmeldung am 18. Oktober 2016 (Beschwerdebeilage 2a). Am 17. Januar 2018 bzw. am 21. Februar 2018 fand eine Besprechung mit Begehung vor Ort (gemäss Protokoll [Beschwerdebeilage 3]; am 17.1.2017 gemäss der Beschwerde [S. 1]) bzw. eine weitere Besprechung (Beschwerdebeilage 4) statt.

Am 28. Januar 2019 informierte der Bezirk das AVS über die "Etappe 2 Umbau und Auslagerung, Phase 2", am 9. Juli 2020 über die "Etappe 2 Umbau und Auslagerung, Phase 3" (Beschwerdebeilagen 4b und 4c). Der Bezirk beantragte dem AVS mit diesen beiden Schreiben die provisorische Beitragszusicherung für den Umbau "der Etappe 2, Kalenderjahr 2019" bzw. "der Etappe 2, Phase 3 für das Kalenderjahr 2020" innerhalb der bestehenden Schulräumlichkeiten des Schulhauses E. \_\_\_\_\_ in C. \_\_\_\_\_.

**B.1** Mit einem weiteren Schreiben vom 31. März 2021 betreffend "Etappe 2 Umbau, Phase 3" beantragte der A. \_\_\_\_\_ dem AVS für das Kalenderjahr 2021 "die provisorische Beitragszusicherung" innerhalb der bestehenden Schulräumlichkeiten des Schulhauses E. \_\_\_\_\_ in C. \_\_\_\_\_. Die beantragten Beiträge bezogen sich auf die Umnutzung in neuen Schulraum, welche den Umbau der Garderoben in einen multifunktionalen Raum sowie die Erstellung einer Werkstatt im Untergeschoss umfasst (Beschwerdebeilage 5). Mit Schreiben vom 6. April 2021 bestätigte das AVS dem Bezirk den Eingang des Gesuchs "für die

definitive Beitragszusicherung für Ihr Projekt 'Umbau Schulhaus E. \_\_\_\_\_ Sek I B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ - Etappe 2' " (Beschwerdebeilage 5a).

**B.2** Mit Schreiben vom 2. Juli 2021 an den Bezirk betreffend "Etappe 2 - Umbau Schulhaus E. \_\_\_\_\_ Sek 1, C. \_\_\_\_\_, Umnutzung Garderobe zu Mittagstisch und Lagerräume zu Werkstatt, Zweite Phase/provisorische Beitragszusicherung" (Beschwerdebeilage 7 = Vi-act. 2) ermittelte das Bildungsdepartement eine subventionsberechtigte Hauptnutzfläche (HNF) von 172 m<sup>2</sup> (multifunktionaler Raum im Erdgeschoss EG von 97 m<sup>2</sup> und "Werkstatt Holz" im Untergeschoss UG von 75 m<sup>2</sup>). Die volle Flächenpauschale von Fr. 5'100.--/m<sup>2</sup> wurde um insgesamt 35% auf Fr. 3'315.-- reduziert, weil die Ausführung nicht im Minergiestandard und der Einbau in die bestehende Gebäudehülle erfolgt (Reduktionen von 5% bzw. 30%). Es resultierte somit ein Kantonsbeitrag von Fr. 114'036.-- (172 m<sup>2</sup> x Fr. 3'315.--/m<sup>2</sup> = Fr. 570'180.--, hiervon 20%). In dieser Höhe wurde der Kantonsbeitrag provisorisch zugesichert. Unter "Weiteres Vorgehen" wurde der Bezirk darauf aufmerksam gemacht, dass zum einen ein definitives Gesuch (inklusive Pläne in dreifacher Ausführung) zur Subventionierung an den Regierungsrat gerichtet werden müsse; zum andern dürfe mit der Realisierung des Bauvorhabens erst begonnen werden, wenn die definitive Beitragszusicherung des Regierungsrates vorliege.

Mit Beschluss vom 8. Juli 2021 genehmigte das Bildungsdepartement das Gesuch des Bezirks (vom 6.7.2021) um vorzeitige Baufreigabe für das Bauprojekt "Umbau Schulhaus E. \_\_\_\_\_ Sek 1 C. \_\_\_\_\_ - Umnutzung Garderobe zu Mittagstisch und Lagerräume zu Werkstatt", sofern der Bezirk über die notwendige Baubewilligung verfüge. Die definitive Beitragszusicherung für das Bauprojekt erfolge nach Abschluss der Phase 3 und Eingang der definitiven Unterlagen (Beschwerdebeilage 9).

**C.** Unter Bezugnahme auf den Antrag gemäss dem Schreiben vom 31. März 2021 sowie die Schreiben/Beschluss des Bildungsdepartements vom 2. Juli 2021 und 8. Juli 2021 reichte der Bezirk dem AVS am 12. Juli 2021 die gültigen Ausführungspläne ein und beantragte für das Kalenderjahr 2021 "die definitive Beitragszusicherung innerhalb der bestehenden Schulräumlichkeiten des Schulhauses E. \_\_\_\_\_ in C. \_\_\_\_\_" (Vi-act. 5).

**D.** Mit Beschluss (RRB) Nr. 742/2021 vom 19. Oktober 2021 entschied der Regierungsrat wie folgt:

1. Dem A. \_\_\_\_\_ wird ein Kantonsbeitrag von Fr. 65'803.-- zugesichert. Nach Vorlage der Schlussabrechnung bleibt die Kontrolle des Umbaus vorbehalten.
- 2.-4. (Rechtsmittelbelehrung; Zustellung).

Der Beitrag an den multifunktionalen Raum im EG (97 m<sup>2</sup>) wurde um 75% gekürzt infolge Nichteinhaltens des Beitragsverfahrens (bereits ausgeführt vor der definitiven Beitragszusicherung), was zu einer Kürzung des am 2. Juli 2021 provisorisch in Aussicht gestellten Betrages von Fr. 114'036.-- um Fr. 48'233.-- (75% von 20% von 97 m<sup>2</sup> x Fr. 3'315.--/m<sup>2</sup>) auf Fr. 65'803.-- führte.

**E.** Gegen diesen RRB Nr. 742/2021 vom 19. Oktober 2021 (Versand am 26.10.2021) erhebt der Bezirksrat B.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 3. November 2021 (Postaufgabe am 4.11.2021) fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen:

Der Bezirksrat B.\_\_\_\_\_ beantragt, die verfügte Beitragskürzung um 75% infolge Nichteinhaltens des Beitragsverfahrens aufgrund des Informationsaustausches zwischen dem Rektorat B.\_\_\_\_\_ sowie dem Amt für Volksschulen und dem kantonalen Hochbauamt für nichtig zu erklären und dem A.\_\_\_\_\_ die vollen anrechenbaren Kantonsbeiträge an die Schulbauten zuzusprechen.

**F.** Das Bildungsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 30. November 2021 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

**G.** Mit Stellungnahme (Replik) vom 14. Dezember 2021 stellt der Bezirksrat folgende Anträge:

1. Der Beginn des mehrjährigen Umbauprojektes erfolgte bereits im Jahr 2018. Mit dem Bildungsdepartement wurde die jährliche Prüfung subventionsberechtigter Umbauten vereinbart. Deshalb ist von einer Kürzung des Kantonsbeitrags um 75% bzw. von CHF 48'233.- abzusehen.
2. Dem A.\_\_\_\_\_ sind die anrechenbaren Subventionsbeiträge für die Umbauten am Schulhaus E.\_\_\_\_\_ für das Kalenderjahr 2021 vollumfänglich anzurechnen.

Duplizierend hält das Bildungsdepartement am 12. Januar 2022 an den mit der Vernehmlassung vom 30. November 2021 gestellten Anträgen fest. Hierzu reicht das Ratsbüro des Bezirks B.\_\_\_\_\_ am 8. Februar 2022 (Eingang) eine Stellungnahme (Auszug aus dem Protokoll Nr. 2 vom 1.2.2022) ein unter Erneuerung der mit der Replik gestellten Anträge. Der Bezirksrat reichte am 16. Februar 2022 (Eingang) seine Genehmigung der Stellungnahme des Ratsbüros ein (Auszug aus dem Protokoll Nr. 2 vom 8.2.2022).

## **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.1** Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss analog zum Schreiben des Bildungsdepartements (nachstehend BiD) vom 2. Juli 2021 (vgl. vorstehend Ingress lit. B.2) erläutert, welche Bauten beitragsberechtigt sind. Die Kürzung des Beitrags an den bereits ausgeführten multifunktionalen Raum im EG hat der Regierungsrat wie folgt begründet (angefochtener RRB, S. 2 Erw. 1):

Der Antrag für einen frühzeitigen Baubeginn erfolgte am 6. Juli 2021 und wurde aufgrund der vom A.\_\_\_\_\_ aufgeführten plausiblen Gründe vom Bildungsdepartement genehmigt. Zu diesem Zeitpunkt waren keine Terminprogramme vorhanden. Es wurde angenommen, dass die Umbauten in den Sommerferien realisiert werden. Aus den inzwischen zugestellten Terminprogrammen wurde nun aber deutlich, dass bereits Umnutzungen/Umbauten vor dem Antrag für den frühzeitigen Baubeginn getätigt wurden. Das AVS und das HBA [Hochbauamt] beantragen daher eine Kürzung der Subventionsbeiträge für die bereits ausgeführten Arbeiten im Erdgeschoss und Obergeschoss.

**1.2** Gegenstand des angefochtenen Beschlusses waren auch die Flächenbeiträge an die Schulzimmer 14, 15, 24 und 25 von je 72'5 m<sup>2</sup> im Obergeschoss. Da es sich hierbei um Instandsetzungen/Raumrochaden handelte, waren diese Flächen nicht anspruchsberechtigt. Anspruchsberechtigt waren/sind hingegen der multifunktionale Raum im EG (97 m<sup>2</sup>) sowie die Werkstatt Holz im UG (75 m<sup>2</sup>).

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass weitere Nutzflächen bzw. Beiträge an weitere Räumlichkeiten/bauliche Vorkehren hätten Gegenstand des angefochtenen Beschlusses sein müssen, über die zu Unrecht nicht entschieden worden sei.

**1.3** Der Beschwerdeführer beantragt die Ausrichtung des Beitrags an den multifunktionalen Raum im UG in der Höhe von Fr. 64'311.-- ohne die 75%-ige Kürzung (entsprechend Fr. 48'233.--). Allein dies ist Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Anderes kann entsprechend mit der vom Beschwerdeführer beantragten Zusprechung der "vollen anrechenbaren Kantonsbeiträge an die Schulbauten" (Beschwerde) bzw. der vollumfänglichen Anrechnung der "anrechenbaren Subventionsbeiträge für die Umbauten am Schulhaus E.\_\_\_\_\_ in C.\_\_\_\_\_ für das Kalenderjahr 2021" (Replik) des Beschwerdeführers vom 14.12.2021, Antrag Ziff. 2) auch nicht gemeint sein. Gegenteiliges lässt sich den Vorbringen des Beschwerdeführers jedenfalls nicht entnehmen.

**2.1.1** Das Gesetz über Beiträge an Schulanlagen (BTG; SRSZ 611.310) vom 26. November 1986 bezweckt die Förderung der Erstellung von zweckmässigen

Schulanlagen für die Volksschule durch Beiträge des Kantons (vgl. § 1 BTG). § 3 BTG normiert den Beitragssatz, § 4 BTG die subventionsberechtigten Kosten, § 7 BTG die Verweigerung, Kürzung und Rückerstattung von Beiträgen; gemäss dessen Absatz 2 können Beiträge unter anderem gekürzt werden, wenn das Verfahren zur Beitragsgewährung nicht eingehalten wird. Unter dem dritten Titel wird das Beitragsverfahren geregelt. Das zuständige Departement (zu den Zuständigkeiten des Bildungsdepartements vgl. § 4 der Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei [VVAG; SRSZ 143.111] vom 11.9.2007) erlässt Richtlinien über das Verfahren und die Ausrichtung von Baubeiträgen (§ 9 BTG). Der Regierungsrat beschliesst über die definitive Zusicherung des Baubeitrages (§ 10 BTG).

**2.1.2** Das BiD verweist in seiner Vernehmlassung vom 30. November 2021 (S. 2 Ziff. 3) auf von ihm erlassene "Richtlinien über Baubeiträge an Schulanlagen der Volksschule (Richtlinien über das Verfahren)" (nachstehend: Richtlinien). Die Schulträger würden regelmässig auf diese Richtlinien und die Möglichkeit der Beitragskürzung hingewiesen.

Der kantonale "Wegweiser zur Gesetzgebung der Volksschule" (Stand 11.11.2021) erklärt unter Ziff. 2.9 (Schulbauten), Ziff. 2.9.2 (Beitragsverfahren), die entsprechenden Richtlinien in der Fassung vom 1. August 2013 für geltend. Auf der kantonalen Website [https://www.sz.ch/public/upload/assets/57804/Richtlinien\\_Baubeitr%C3%A4ge\\_20211201.pdf?fp=1](https://www.sz.ch/public/upload/assets/57804/Richtlinien_Baubeitr%C3%A4ge_20211201.pdf?fp=1) (eingesehen am 17.1.2022) finden sich die "Richtlinien über Baubeiträge an Schulanlagen der Volksschule (in Zusammenarbeit mit dem Baudepartement)" mit Inkrafttreten per 1. Dezember 2021 (S. 8 lit. H). Ob zwischen August 2013 und Dezember 2021 andere/weitere Fassungen/Versionen bestehen, lässt sich den Akten, namentlich auch den Eingaben des BiD, nicht entnehmen. Der Vergleich des im "Wegweiser" publizierten (S. 47) Ablaufschemas mit demjenigen der Version vom 1. Dezember 2021 zeigt indes keine Unterschiede. Ebenso entspricht die vom Bezirksrat in der Replik zitierte Ziffer 3.3 der in der Version vom Dezember 2021 publizierten Ziff. 3.3. Von der Einholung allfälliger weiterer Fassungen/Versionen kann daher abgesehen werden.

**2.1.3** Das Beitragsverfahren gliedert sich in folgende drei Phasen (Richtlinien S. 3 ff. lit. C Ziff. 1 bis Ziff. 3):

- die erste Phase mit Projektanmeldung und Bedarfsnachweis beim AVS: Einreichung Unterlagen (namentlich Bedarfsnachweis, Raumprogramm, Grobterminplan, evtl. Grobkostenschätzung), Entscheid Departement zur Projek-

tanmeldung, Unterstützung respektive Beratung bei Bedarf durch die Abteilung Schulaufsicht, Abteilung Sport sowie das Baudepartement;

- die zweite Phase mit provisorischer Beitragszusicherung und Vorprojekt: Einreichung Unterlagen (Beitragsgesuch mit Plänen, kubischer Berechnung, Kostenschätzung nach Baukostenplan [BKP, zweistellig], Terminprogramm, allfällige politische Entscheide), Entscheid Departement über den zu erwartenden Kantonsbeitrag;
- die dritte Phase mit der definitiven Beitragszusicherung und Bauprojekt: Einreichung Unterlagen vor der Aufnahme des Verfahrens für eine Baubewilligung (Abstimmungsvorlage zu Projekt und Baukredit, evtl. Mietvertrag, Pläne, Bauprojekt, kubische Berechnung, Übersicht Geschoss-, Hauptnutz- und Umgebungsflächen nach SIA 416, Kostenvoranschlag nach BKP [dreistellig], Bauprogramm), Entscheid der Regierung über den definitiven Kantonsbeitrag, Baufreigabe und Aufnahme Bauarbeiten, Vorzeitige Baufreigabe.

Ziff. 3.3 f. von lit. C der Richtlinien lauten wie folgt (Fettdruck gemäss Original):

### **3.3. Baufreigabe und Aufnahme Bauarbeiten**

Mit der Realisierung des Bauvorhabens darf erst begonnen werden, wenn die **definitive Beitragszusicherung** des Regierungsrats vorliegt. Der Baubeginn für die Realisierung wird wie folgt festgelegt: Bei Neubauvorhaben/Erweiterungsbauten, gestützt auf eine rechtsgültige Baubewilligung, die Aufnahme der Aushubarbeiten, inkl. Pfählung, Vorbereitungsarbeiten zu Foundationen.

### **3.4. Vorzeitige Baufreigaben**

Das Bildungsdepartement kann bei wichtigen Gründen, auf Gesuch hin, eine vorzeitige Baufreigabe genehmigen, wenn es für den Gesuchsteller mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden ist, das Ergebnis der Prüfung abzuwarten.

(...).

Im Wegweiser zur Gesetzgebung Volksschule wird als "Wichtig und von den Schulträgern zu beachten[d]" hervorgehoben, dass das Verfahren einzuhalten sei, ansonsten Kürzungen des Kantonsbeitrages im Sinne von § 7 BTG gemacht werden.

**2.2.1** In der Beschwerde macht der Beschwerdeführer nach der Zusammenfassung der Ausgangslage (Planungsgeschichte seit 2016; vgl. vorstehend Ingress lit. A) namentlich geltend, er habe bei diesem komplexen mehrjährigen Bauprojekt alles darangesetzt, das AVS respektive das kantonale Hochbauamt fortlaufend, rechtzeitig und transparent über den Stand der Bauvorhaben zu informieren. Die Kürzung der Beiträge sei nicht gerechtfertigt. So sei die Eingabe der Umbauetappe 2 für die Phase 3, d.h. die definitive Beitragszusicherung, vor dem

Baubeginn im Mai 2021 erfolgt. Zwischen der Eingabe vom 31. März 2021 und dem Baubeginn am 3. Mai 2021 wäre ausreichend Zeit für die Bearbeitung und den Subventionsentscheid zur Verfügung gestanden. Die betroffenen kantonalen Ämter seien über den Baufortschritt informiert gewesen. Der Beschwerdeführer habe in gutem Glauben gehandelt.

**2.2.2** Das BiD bringt vernehmlassend unter anderem vor, der Beschwerdeführer sei mit Schreiben vom 28. November 2016 zur Projektanmeldung und 2. Juli 2021 zur provisorischen Beitragszusicherung auf die Einhaltung des Verfahrens hingewiesen worden. Ein guter Glaube genüge nicht; ein Schulträger wie der Beschwerdeführer müsse das Verfahren kennen und auch einhalten. Vier Wochen vom 6. April 2021 (Eingang des Gesuchs beim BiD) bis zum offenbar bereits anfangs Mai 2021 erfolgten Baubeginn seien bei einem solch komplexen Bauprojekt nicht ausreichend gewesen. Dass im Bestätigungsschreiben des BiD vom 6. April 2021 von einem Gesuch um definitive Beitragszusicherung gesprochen worden sei, sei irrelevant, da es im Gesamtkontext klar gewesen sei, dass eine provisorische Beitragszusicherung betroffen sei (S. 2 Ziff. 3; vgl. Duplik, S. 2 Ziff. 3). Der Terminplan sei erst am 16. Juli 2021 zugestellt worden, als es um eine frühzeitige Baufreigabe gegangen sei (Beschwerdebeilage 9). Am 6. Mai 2021 seien dem Beschwerdeführer noch diverse Fragen unterbreitet worden und klar auf die provisorische Beitragsberechnung hingewiesen worden. Die unter anderem geforderten Schulhauspläne seien erst am 15. Juni 2021 beim BiD eingetroffen (S. 2 Ziff. 4). Es könne festgestellt werden, dass der Beschwerdeführer die Phasen selber verwechselt habe, der Kanton das Verfahren aber jeweils wieder in die richtigen Bahnen geleitet habe. Trotz des klaren Verfahrens mit drei Phasen habe der Beschwerdeführer vorzeitig mit dem Bauen begonnen (S. 3 Ziff. 6). Es entspreche der gesetzgeberischen Absicht, dass die Kürzung spürbar sein müsse (S. 3 f. Ziff. 7 mit Hinweis auf VGE III 2019 56 vom 25.9.2019 [Erw. 6.3.2]).

**2.2.3** Mit der Replik führt der Beschwerdeführer aus, die vom Bildungsdepartement anerkannte Komplexität des Verfahrens zeige sich darin, dass für die Etappen 1 und 2 eigentlich insgesamt 30 Eingabephasen zu durchlaufen wären. Stattdessen habe man sich auf ein pragmatisches Vorgehen geeinigt. Gemeinhin sei der offizielle Baubeginn der Etappe 2 für das Kalenderjahr 2018 angesetzt worden (S. 2 Ziff. 2). Es sei mit dem AVS vereinbart worden, dass aufgrund der sehr langen Umbauphase jährlich entschieden werde, welche Bauarbeiten subventionsberechtigt seien. Aufgrund dieser Vereinbarung sei der Zeitplan nicht mehr relevant gewesen (S. 2 Ziff. 3). Unter der Prämisse, dass das Bauvorhaben mit den jährlich geplanten Bauetappen gegenüber dem BiD wiederholt schriftlich

inkl. Kostenvoranschlag und vor Ort dargelegt worden sei, habe es sich aus Sicht des Beschwerdeführers bei der Eingabe vom 31. März 2021 um den Antrag zur definitiven Beitragszusicherung gehandelt; der Betreff laute denn auch "Etappe 2 Umbau, Phase 3" (S. 2 Ziff. 4). Der Aufforderung des zuständigen Schulinspektors anfangs Juli 2020 (recte: 2021), das definitive Beitragsgesuch sowie einen Antrag für den vorzeitigen Baubeginn einzureichen, habe der Beschwerdeführer unverzüglich am 12. Juli 2021 Folge geleistet. Im Vorfeld sei er nicht darüber informiert worden, einen Antrag um vorzeitigen Baubeginn zu stellen - dies entgegen der Übereinkunft mit dem BiD und trotz des mehr als drei Jahre zurückliegenden Beginns der Umbauten sowie in der Annahme, dass es sich bei den am 6. Mai 2021 durch das Bauamt nachgeforderten Details um die Prüfung allfällig subventionsberechtigter Umbauten handle. Einen entsprechenden Antrag hätte der Beschwerdeführer am 31. März 2021 ohne nennenswerten Aufwand stellen können.

**2.2.4** Das BiD legt in der Duplik ergänzend namentlich dar, die definitive Beitragszusicherung sei nicht für das gesamte 2018 gestartete Bauprojekt erteilt worden; es sei vereinbart worden, dass die Zusicherung jeweils pro Etappe bzw. pro Bauphase erfolge. Zuweilen seien auch Planänderungen vorgenommen worden (S. 1 f. Ziff. 1 f. mit Hinweis auf das Protokoll vom 17.1.2018 = Replikbeilage 3). Es sei richtig, dass das definitive Beitragsgesuch umgehend zugestellt wurde, jedoch sei schon zuvor mit dem Bau begonnen worden (S. 2 Ziff. 4). Im Jahr 2018 sei klar festgehalten worden, dass jede Phase neu beurteilt werden müsse. Zugeständnisse habe es keine gegeben. Aus dem BiD-Schreiben vom 27. Mai 2019 (Replikbeilage 2) ergebe sich auch, dass mit dem Umbau der Garderoben in eine Werkstatt erst im Jahre 2024 gerechnet worden sei (S. 2 Ziff. 5). Seitens des AVS habe kein Hinweis auf einen vorzeitigen Baubeginn ergehen können, da man von einem solchen keine Kenntnis gehabt habe. Das AVS sei davon ausgegangen, dass die Umbauten während der Sommerferien in Angriff genommen würden. Die Aufforderung, ein Gesuch für eine vorzeitige Baufreigabe einzureichen, sei deswegen kurzfristig erfolgt (S. 3 Ziff. 6).

**2.2.5** Mit einer weiteren Stellungnahme bringt der Beschwerdeführer schliesslich vor, er habe mit Eingabe vom 31. März 2021 den Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit dem AVS stets vollumfänglich Folge geleistet (vgl. 2. Stellungnahme vom 1.2.2022 Ziff. 1/3/4). Komme hinzu, dass die Umbaustapfen fortlaufend immer wieder hätten überprüft und den aktuellen Situationen angepasst werden müssen (vgl. Ziff. 2/5). Auch habe sich der Beschwerdeführer gegenüber dem AVS/HBA in diesem hoch komplexen Um- und Erweiterungsprojekt stets um eine offene und transparente Kommunikation bemüht (vgl. Ziff. 6).

**2.3** Es kann nicht ernsthaft bestritten werden (und wird vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten), dass die Realisierung des multifunktionalen Raums im EG bereits erfolgte, als die Beitragszusicherung noch nicht definitiv erfolgt war. Die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über die definitive Zusicherung des Baubeitrages liegt von Gesetzes wegen beim Regierungsrat (§ 10 BTG; vorstehend Erw. 2.1.1). Das Wissen um diese gesetzliche Zuständigkeit muss sich der Beschwerdeführer nach dem allgemeinen Grundsatz, dass die Rechtskenntnis gemeinhin vorausgesetzt wird bzw. dass niemand Vorteile aus seiner eigenen Rechtsunkenntnis ableiten kann (vgl. "ignorantia iuris nocet" und "error iuris nocet" [Rechtsirrtum], vgl. BGE 70 IV 97 Erw. 4; BGE 111 V 405; BGE 127 III 357 Erw. 3.d; VGE II 2014 17 vom 15.5.2014 Erw. 3.5.1; VGE II 2013 38 vom 26.8.2013 Erw. 3.4), so oder anders anrechnen lassen.

Dem BiD ist vor allem beizupflichten, dass der Beschwerdeführer aus dem Schreiben vom 6. April 2021 des AVS, womit der Eingang des "definitiven" Beitragsgesuchs - bestätigt wurde (vgl. vorstehende Ingress lit. A), nichts zu seinen Gunsten ableiten kann. Der Antrag des Beschwerdeführers gemäss Schreiben vom 31. März 2021 lautete auf eine "provisorische Beitragszusicherung". Im Betreff des Schreibens vom 2. Juli 2021 spricht das BiD richtigerweise auch von einer provisorischen Beitragszusicherung und verweist unter "Weiteres Vorgehen" auf die Notwendigkeit der Einreichung eines definitiven Gesuchs. Hiergegen hat der Beschwerdeführer nicht remonstriert bzw. keine Richtigstellung verlangt. Zwar nennt das Gesuch des Beschwerdeführers vom 31. März 2021 im Betreff eine "Phase 3". Diese Bezeichnung bezieht sich jedoch offenkundig auf eine der fünf Phasen der Etappe 2 (Umbau), wie die Übersicht auf S. 1 des Gesuchs zeigt. Dies steht im Einklang mit den Anträgen auf eine provisorische Beitragszusicherung gemäss den Gesuchen vom 28. Januar 2019 (betr. Etappe 2, Phase 2) und vom 31. März 2021 (betr. Etappe 2 Phase 3; vgl. Beschwerdebeilagen 4b und 5). Wenn der Beschwerdeführer den Begriff der "Phase" vor Verwaltungsgerecht auf die dritte Phase des Beitragsverfahrens bezogen wissen will (vgl. vorstehend Erw. 2.2.3), missversteht er entweder nunmehr die eigene Terminologie oder aber es handelt sich um eine (nachträgliche) Schutzbehauptung. Wie dem auch sei, es lässt sich nicht ändern, dass mit der Bauausführung entgegen den gesetzlichen Vorgaben schon vor der definitiven Beitragszusicherung begonnen worden war.

Der Regierungsrat hat somit grundsätzlich zu Recht eine Kürzung des Kantonsbeitrages an den multifunktionalen Raum im EG vorgenommen.

**2.4** Mit seiner Argumentation beruft sich der Beschwerdeführer zusammengefasst und sinngemäss einerseits auf berechtigtes Vertrauen (Vertrauensschutz)

darauf, angesichts der gesamten Umstände mit der Baurealisierung erlaubterweise bereits vor der definitiven Beitragszusicherung begonnen zu haben. Zum andern scheint er die Kürzung als unverhältnismässig zu erachten. Dies ist nachstehend zu prüfen.

**3.1** Der in Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 verankerte Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Voraussetzung für eine Berufung auf Vertrauensschutz ist, dass die betroffene Person sich berechtigterweise auf die Vertrauensgrundlage verlassen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Die Berufung auf Treu und Glauben scheitert, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BGE 143 V 95 Erw. 3.6.2; Urteil BGer 1C\_408/2012 vom 19.8.2013 Erw. 2.3 [i.Sa. S.-L. vs. Gemeinderat Oberiberg], mit Hinweisen auf BGE 137 I 69 Erw. 2.5.1; 131 II 627 Erw. 6; 129 I 161 Erw. 4.1).

Im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glauben kann namentlich auch eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Voraussetzung dafür ist, dass: a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden 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 (BGE 141 V 530 E. 6.2, S. 538; 137 II 182 E. 3.6.2, S. 193 jeweils mit Hinweisen).

**3.2.1** Die Projektanmeldung vom 21. November 2016 (Beschwerdebeilage 2) war ans BiD/AVS adressiert. Im Vordergrund stand die erste Etappe. Zu den Etappen 2 bis 4 wurde angemerkt, dass sie aufgrund ausstehender Volksabstimmungen einer fortlaufenden Anpassung bedürfen. Für die Projektanmeldung werde auf die detaillierte Beschreibung der geplanten Phasen 2 bis 4 (womit die "Etappen" gemeint sein müssen) vorderhand verzichtet (S. 8).

Die Besprechung vom 17. Januar 2018 (Beschwerdebeilage 3) bezweckte die Klärung offener Fragen und einen Augenschein vor Ort. Der (Meinungs-) Austausch habe zur Einsicht geführt, dass die Umsetzung des Projektes in drei Etappen erfolge. Nachdem am 6. Oktober 2016 die Projektanmeldung erfolgt sei (zu dieser Datierung vgl. Ingress lit. A; vorstehender Absatz), beinhalte jede Etappe eine Phase zwei und drei (S. 2 Ziff. 4 [an dieser Stelle müssen die Phasen zwei und drei des Beitragsverfahrens gemeint sein]). An der Besprechung vom 21. Februar 2018 (Beschwerdebeilage 4) wurde der "Antrag Beitragszusicherung (Bauprojekt) für Realersatz im Schulhaus Park" thematisiert (S. 2 Ziff. 4).

**3.2.2** Gemäss dem undatierten "Fahrplan Um- Erweiterungsbau" (Beschwerdebeilage 4a) waren die Etappen zwei ("Errichtung Erweiterungsbau") und drei ("Umbau Schulhaus E. \_\_\_\_\_, Erstellung von Gruppenräumen, Erstellung von Fachzimmern, Erstellung von Lernumgebungen, Angleichung an die Infrastruktur des Erweiterungsbaus") auf den August 2025 und Etappe eins mit Phase 1 ("Realersatz für Küchen D. \_\_\_\_\_, Errichtung Provisorium mit 9 Schulzimmern, Einbau von Küche 1 und 2") sowie Phase 2 ("behindertengerechte Erschliessung, Lifteinbau, Einbau von Küche 3 und 4, Erstellung Naturlehrzimmer 1 und 2, Erstellung Lehrerzimmer") auf den August 2018 bzw. 2019 terminiert.

**3.2.3** Die Schreiben vom 28. Januar 2019 und 9. Juli 2020 ans BiD/AVS (Beschwerdebeilagen 4b und 4c) enthielten die Anträge für die provisorische Beitragszusicherung für die Etappen 2 Phase 2 bzw. Phase 3 (jeweils betreffend "Umbau und Auslagerung"). Unter Ziff. 3 (S. 4) wird jeweils die Zusammenarbeit mit dem AVS thematisiert und festgehalten, dass die detaillierten Pläne der einzelnen Etappen, sobald diese vorlägen, dem AVS zwecks Prüfung von Subventionsbeiträgen zugestellt würden; die Subventionsbeiträge sollten jährlich berechnet und vergütet werden. Das Gesuch vom 28. Januar 2019 beinhaltete unter anderem für das Jahr 2024 den "Umbau Garderoben zu 3. Werkstatt" für Fr. 410'000.-- und für das Jahr 2019 den Umbau "Erdgeschoss Mitte im 56-er Teil" für Fr. 1'400'000.-- (S. 4). Mit Schreiben vom 27. Mai 2019 verneinte das BiD - unter Bezugnahme auf die jährliche Prüfung der Subventionsbeiträge - die Beitragsberechtigung für den Umbau des EG Mitte (Replikbeilage 2).

**3.2.4** Mit dem Schreiben vom 31. März 2021 (betreffend "Etappe 2 Umbau, Phase 3"; Beschwerdebeilage 5; vgl. vorstehend Ingress lit. B.1), mit welchem der vorliegend strittige Flächenbeitrag als "provisorische Beitragszusicherung" beantragt wurde, werden in der "Übersicht Umbauten Kalenderjahr 2021" (S. 4 Ziff. 2) für das EG der "Umbau Garderoben zu multifunktionalem Raum" und für das UG der "Umbau von Lager- zu Werkraum" (Fr. 1'250'000.--) genannt sowie Aus-

fürungen zur "Beitragsprüfung und Prognose" (S. 4 f. Ziff. 3) gemacht. Gemäss dem beiliegenden (undatierten) provisorischen Terminprogramm ("Etappe 418.4") betreffend "EG Mensa" (Beschwerdebeilage 6a) erstreckten sich die baulichen Massnahmen von Mitte Februar 2021 bis Mitte Juni 2021.

Mit E-Mail vom 27. April 2021 und 6. Mai 2021 nahmen das AVS sowie das kantonale Hochbauamt ergänzende Abklärungen mit Blick auf die provisorische Beitragsberechnung vor, namentlich auch betreffend den Umbau von Garderoben zu einem multifunktionalem Raum im EG (Beschwerdebeilage 8). Hierzu äusserte sich das Rektorat B. \_\_\_\_\_ mit E-Mail vom 28. Mai 2021 und stellte die interne Klärung der aufgeworfenen Fragen und entsprechende Mitteilung in Aussicht (Vi-act. 4). Diese erfolgte am 9. Juni 2021 und 15. Juni 2021 (vgl. Vi-act. 6b [Schreiben AVS vom 25.8.2021, Rückseite]).

Mit dem Schreiben vom 2. Juli 2021 ermittelte das Bildungsdepartement den provisorischen Beitrag und sicherte diesen zu (Beschwerdebeilage 7; vgl. vorstehend Ingress lit. B.2).

**3.3.1** Wie vorstehend dargelegt, darf mit der Realisierung des Bauvorhabens zum einen grundsätzlich erst begonnen werden, wenn die definitive Beitragszusicherung vorliegt. Wie sich aus den vorstehend zusammengefassten Dokumenten ergibt, wurde eine definitive Beitragszusicherung vor der Realisierung des Multifunktionalraums im EG nicht erteilt.

**3.3.2** Eine vorzeitige Baufreigabe setzt gemäss den Richtlinien, die als bekannt vorausgesetzt werden müssen, zum andern ein Gesuch ans Bildungsdepartement voraus. Ein solches Gesuch hat der Beschwerdeführer offensichtlich nie gestellt, jedenfalls wird dies weder geltend gemacht noch insbesondere ein solches Gesuch belegt. Auch lässt sich den zitierten Unterlagen nichts entnehmen, was auf ein solches - explizites wie implizites - Gesuch hindeuten könnte. Allein aus der Komplexität des Bauvorhabens, das sich über mehrere Jahre erstreckt, lässt sich weder ein solches Gesuch noch eine generelle (stillschweigende) Genehmigung einer vorzeitigen Baufreigabe ableiten. Vielmehr lässt sich aufgrund der Korrespondenz und Besprechungsprotokolle auf das Gegenteil schliessen, nämlich dass für jeden Bauabschnitt das Verfahren korrekt zu durchlaufen ist, bzw. jede Phase neu beurteilt werden muss. Dies muss erst recht gelten, weil offensichtlich auch der Termin-/Bauplan im Laufe der Zeit erheblichen Änderungen unterworfen war (vgl. vorstehend Erw. 2.2.4 und 3.2.4 betreffend EG).

**3.3.3** Des Weiteren lief die Kommunikation, wie der Beschwerdeführer in der Beschwerde ausführt und was sich anhand der Akten auch überprüfen lässt, weitestgehend über das AVS (und das Hochbauamt). Die Zuständigkeit für die Ge-

nehmung der vorzeitigen Baufreigabe liegt indes beim Bildungsdepartement. Dieses Departement ist gegliedert in die Stabstelle (Departementssekretariat), das Amt für Berufsbildung, das Amt für Mittel- und Hochschulen, das Amt für Berufs- und Studienberatung sowie das Amt für Kultur (vgl. § 12 VVAG). Es ist mithin offenkundig, dass das AVS nicht mit dem Bildungsdepartement gleichgesetzt werden kann und es sich auch bei allfälligen Äusserungen des AVS zu einer (möglichen) vorzeitigen Baufreigabe - solche Äusserungen sind jedoch nicht feststellbar - nicht um die Auskünfte des zuständigen Departements handelt.

**3.3.4** Wenn dem (undatierten) provisorischen Terminprogramm ("Etappe 418.4") betreffend "EG Mensa" (Beschwerdebeilage 6a), welcher dem Gesuch vom 31. März 2021 beigelegt wurde, zu entnehmen ist, dass sich die baulichen Massnahmen von Mitte Februar 2021 bis Mitte Juni 2021 erstrecken, lässt sich auch dies nicht zu Gunsten des Beschwerdeführers gewichten. Dies würde bedeuten, dass mit den Arbeiten bereits bei Einreichung des provisorischen Beitragsgesuchs begonnen worden wäre, was mit den gesetzlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren ist. Zudem zeigen die ergänzenden Abklärungen des AVS und des Hochbauamtes vom 27. April 2021 und vom 6. Mai 2021 (vgl. vorstehend Erw. 3.2.4), dass in diesem Terminprogramm kein Gesuch um eine vorzeitige Baufreigabe gesehen werden und entsprechend noch weniger eine entsprechende Bewilligung erteilt worden sein kann.

Den Vorinstanzen kann auch keine Säumigkeit bei der Beurteilung des provisorischen Beitragsgesuchs vorgeworfen werden. Zum einen ist es komplexen (Bau-) Vorhaben eigen, dass sie eingehender und gründlicherer Abklärungen mit entsprechendem Zeitaufwand bedürfen. Zum andern hat sich auch der Beschwerdeführer Zeit ausbedungen zur ergänzenden Beantwortung offener Punkte (vgl. vorstehend Erw. 3.2.4).

**3.3.5** Es erweist sich somit, dass es dem Beschwerdeführer nicht gelingt, eine Vertrauensgrundlage zu belegen. Eine behördliche Zusicherung bzw. Bewilligung eines vorzeitigen Baubeginns im konkreten Fall (wie mit Blick auf andere Bauebenen) lässt sich den aktenkundigen Unterlagen und Ausführungen des Beschwerdeführers in den Rechtsschriften nicht entnehmen. Ein konkretes Gesuch hat der Beschwerdeführer nicht gestellt; entsprechend wurde ihm eine positive und insbesondere auch vorbehaltlose Auskunft betreffend die Rechtmässigkeit einer vorzeitigen Baurealisierung weder vom AVS noch vom Hochbauamt noch vom BiD erteilt. Abgesehen davon wären das AVS und das Hochbauamt, als hauptsächliche Ansprechpartner des Beschwerdeführers, hierzu erkennbar auch nicht zuständig gewesen. Ein widersprüchliches Verhalten der involvierten Amtsstellen ist ebenfalls nicht erkennbar. Schliesslich besteht auch ein erhebliches In-

teresse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts im Sinne der Gleichbehandlung der anderen Bezirke und Gemeinden als potentielle Gesuchsteller für Flächenbeiträge an Schulbauten, zumal solche Bauvorhaben regelmässig mehr oder weniger komplex sind.

**3.4.1** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, dass eine staatliche Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln und zu den zu seiner Verfolgung notwendigen Massnahmen stehen. Eine Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Urteil BGer 2C\_765/2020 vom 14.1.2021 Erw. 6.2.1; BGE 140 II 194 Erw. 5.8.2; BGE 128 II 292 Erw. 5.1). Ausserdem gebietet das Verhältnismässigkeitsprinzip eine Abwägung der einander entgegengesetzten Interessen (vgl. BGE 140 I 353 Erw. 8.7.2).

**3.4.2** Laut dem Bericht und Vorlage an den Kantonsrat vom 11. Dezember 2012 (RRB Nr. 1203/2012) zur Teilrevision der Verordnung (bzw. Gesetz) war der Regierungsrat der Meinung, dass es im Sinne einer Steuerungsmassnahme wichtig sei, dass das Nichteinhalten der kantonalen Vorgaben spürbare Konsequenzen nach sich ziehe (S. 3 f. Erw. 3.2). Mit der Kürzungsmöglichkeit sollten die Schulträger mithin gezwungen werden, ein standardisiertes Verfahren und die Submissionsregeln zu beachten (S. 6 oben zu § 7 EntBTG). An der Behandlung des BTG durch den Kantonsrat gab weder § 7 noch die anderen Bestimmungen Anlass zu Diskussionen; die Debatte beschränkte sich auf das Eintreten, was unbestritten war (Protokoll der a.o. Sitzung des Kantonsrates vom 17.4.2013, Traktandum 6 [BTG], S. 315-317).

Eine Beitragskürzung bei Verletzung der Verfahrensvorschriften entspricht also dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, auch wenn § 7 BTG mit einer "Kann-"Formulierung legiferiert wurde. Insofern bleibt kein Raum für den Verzicht auf eine Kürzung bzw. ist ein solcher auf (seltene) Ausnahmefälle zu beschränken. Angesichts der gesetzgeberischen Zielsetzung der Beitragskürzung kann deren Eignung und Erforderlichkeit nicht in Abrede gestellt werden. Es stellt sich vorliegend die Frage der angemessenen Kürzung.

**3.4.3** Das AVS hat folgende "Kriterien für die Kürzung von Beiträgen an Schulbauten" (vom 1.2.2020) definiert (Vi-act. 7):

Kürzung beträgt 25%:

- Es liegen ausserordentliche Gründe für das Nichteinhalten des Beitragsverfahrens bzw. für den vorzeitigen Baubeginn vor.
- Der Schulträger hat kein Gesuch um vorzeitigen Baubeginn gestellt.
- Das BiD hat auf die mögliche Kürzung hingewiesen.
- Der Schulträger hat vorzeitig mit der Bauausführung begonnen.

Kürzung beträgt 50 %:

- Es liegen wichtige Gründe für den vorzeitigen Baubeginn vor, z.B. Bauvorhaben ist dringlich und muss in den Schulferien durchgeführt werden.
- Der Schulträger hat kein Gesuch um vorzeitigen Baubeginn gestellt.
- Das BiD hat ausdrücklich auf die mögliche Kürzung hingewiesen.
- Der Schulträger hat trotz klaren Hinweisen betr. Einhaltung Verfahren wider besseren Wissens vorzeitig mit der Bauausführung begonnen.

Kürzung beträgt 75 %:

- Es liegen keine wichtigen Gründe für den vorzeitigen Baubeginn vor.
- Unterlagen sind nicht vollständig eingereicht worden.
- Der Schulträger hat kein Gesuch um vorzeitigen Baubeginn gestellt.
- Das BiD hat ausdrücklich auf die mögliche Kürzung hingewiesen.
- Der Schulträger hat trotz klaren Hinweisen betr. Einhaltung Verfahren wider besseren Wissens vorzeitig mit der Bauausführung begonnen.

Diese "Kriterien" stellen wie Merkblätter, Kreisschreiben, (Verwaltungs-/Dienst-)Weisungen, Dienstreglemente, Wegleitungen, Direktiven etc. als sog. Verwaltungsverordnungen keine verbindlichen Rechtssätze dar. Es handelt sich um allgemeine Dienstanweisungen generell-abstrakter Natur. Sie formulieren bloss Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der das Recht anwendenden Behörden und dienen der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und gleichmässigen Gesetzesanwendung. Die rechtsanwendenden Behörden haben sich an Verwaltungsverordnungen nur zu halten, soweit sie den richtig verstandenen Sinn des Gesetzes wiedergeben (vgl. BGE 131 II 1 Erw. 4.1; BGE 121 II 473 Erw. 2b mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung; P. Egli, Verwaltungsverordnungen als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts? in: AJP 2011 S. 1159 ff., [zur Funktion von Verwaltungsverordnungen besonders S. 1161]). Das Gericht weicht nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGE 133 V 257 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

Vorliegend scheinen die drei Stufen der Kürzung sinnvoll voneinander abgegrenzt. Zu prüfen ist einerseits namentlich das Vorliegen von Gründen für eine Abweichung vom Verfahren bzw. den vorzeitigen Baubeginn, andererseits die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen. Die prozentuale Abstufung in Schritten von 25% mag zwar als hart erscheinen; auch eine geringere Differen-

zierung (beispielsweise 20%) hätte dem Zweck der gesetzlich vorgesehenen Kürzung wohl Rechnung tragen können, dies namentlich angesichts des von der Vorinstanz angeführten VGE III 2019 56 vom 25. September 2019. Mit diesem Entscheid war die Rechtmässigkeit einer Kürzung um 50% bestätigt worden. Der damalige Beschwerdeführer hatte die Phase III nur teilweise eingehalten; mit dem Bau begann er, ohne dass eine definitive Beitragszusicherung vorlag; ein Gesuch um vorzeitige Baufreigabe hatte er nicht eingereicht (Erw. 6.3.1). Mit einem Schreiben des Bildungsdepartements war ausserdem ausdrücklich auf die Bedeutung der Einhaltung der Verfahrensvorschriften und insbesondere auf die Unzulässigkeit eines Baubeginns vor der definitiven Beitragszusicherung hingewiesen worden. Mit E-Mail sowie einem weiteren Schreiben war dem Beschwerdeführer zudem noch einmal klargemacht worden, dass vor Abschluss der Phasen II und III nicht gebaut werden dürfe, und war er auf die Bedeutung eines korrekten Verfahrens und eines Baubeginnes erst nach Vorliegen der definitiven Beitragszusicherung hingewiesen worden (Erw. 6.3.1 f.).

Indes kann dennoch nicht gesagt werden, die Verwaltung habe mit der Abstufung in Viertelschritten ihr Ermessen verletzt. Dabei darf mitberücksichtigt werden, dass gemäss dem bis Ende Juli 2013 geltenden BTG (bzw. vormals Verordnung [BTV]) der Kantonsbeitrag gegebenenfalls gänzlich verweigert werden konnte. Im Rahmen der Vernehmlassung zum geltenden BTG wurde denn von einer Vernehmlassungspartei auch verlangt, dass Beiträge weiterhin verweigert werden könnten (vgl. VGE III 2019 56 vom 25.9.2019 Erw. 6.2 mit Hinweis auf RRB Nr. 1203/2012 vom 11.12.2012, S. 3 f. Erw. 3.2).

**3.4.4** Im angefochtenen RRB findet sich keine Begründung für die maximale Kürzung von 75 %.

In der Vernehmlassung führt das BiD aus, die Kürzung erfolge aufgrund der vorerwähnten Kriterien, die gestützt auf die bisherige Rechtsprechung festgelegt worden seien (S. 3 Ziff. 6). Mit der vorzeitigen Bauausführung habe sich der Beschwerdeführer über das Verfahren hinweggesetzt, womit es den Prüfinstanzen erschwert worden sei, der Pflicht im Sinne von § 23 des Volksschulgesetzes (VSG; SRSZ 611.210) vom 19. Oktober 2005 nachzukommen und das öffentliche Interesse an zweckmässigen Schulbauten durchsetzen zu können. Es könne nicht sein, dass mit dem Bau begonnen werde, bevor der Regierungsrat die Möglichkeit habe, auf die konkrete Ausführung Einfluss zu nehmen und allfällige Auflagen zu prüfen. Vorliegend sei durchaus klar gewesen, dass anfangs Juli 2021, nachdem bereits mit der Realisierung des Bauvorhabens begonnen worden sei, erst die provisorische Beitragszusicherung erteilt worden sei und es als dritten Schritt noch einen RRB für den definitiven Beitrag gebraucht habe. Die Planung

des Bauvorhabens im Rahmen des Beitragsverfahrens sei primär Sache des Schulträgers (S. 3 f. Ziff. 7). In der Duplik wird zusätzlich vorgebracht, dass im Jahr 2018 vereinbart bzw. festgehalten worden sei, dass die Zusicherung jeweils pro Etappe bzw. pro Bauphase erfolge. Es habe kein Zugeständnis gegeben, dass situativ Änderungen sofort umgesetzt werden könnten und das Beitragsverfahren nicht einzuhalten sei (S. 1 Ziff. 1; S. 2 Ziff. 5).

**3.4.5** Dem BiD kann beigespflichtet werden, dass die Kriterien, welche für eine maximale Kürzung sprechen, erfüllt sind.

So sind wichtige Gründe für einen vorzeitigen Baubeginn - überdies ohne vorgängiges Gesuch - nicht ersichtlich. Mit solch wichtigen Gründen vereinbar ist auch nicht die vom Beschwerdeführer wiederholt ins Felde geführte - unbestrittene - Komplexität des (Um-)Bauvorhabens, welche sich wie bereits gesagt im langen Planungsprozess und der mehrjährigen Baudauer konkretisiert. Vielmehr gebietet dieser Umstand eine besonders um- und weitsichtige Planung, womit sich die Notwendigkeit vorzeitiger Baubeginne weitestgehend erübrigen sollte. Entgegen der (sinngemässen) Auffassung des Beschwerdeführers lässt sich den aktenkundigen Unterlagen (vgl. vorstehend Erw. 3.2.1 ff.) nichts entnehmen, was für einen Freipass zur jederzeitigen Inangriffnahme der einzelnen Bauschritte, so auch des vorliegend strittigen, sprechen würde. Die wiederholte Bestätigung, dass in Jahresschritten projektiert und geplant wird, zeigt hingegen, dass auch die jeweiligen Beitragsverfahren gemäss den gesetzlichen Vorgaben abgewickelt werden sollten.

Des Weiteren waren das Gesuch von Ende März 2021 bzw. die mit dem Gesuch eingereichten Unterlagen ergänzungsbedürftig, d.h. nicht vollständig (vgl. vorstehend Erw. 3.2.4).

Ein Gesuch um vorzeitigen Baubeginn hat der Beschwerdeführer vor der Bauausführung nicht gestellt.

Die Notwendigkeit der Einhaltung des Verfahrens bei der Planung und Realisierung von beitragsberechtigten Schulanlagen muss einem Schulträger an und für sich zwangsläufig klar sein wie auch die Möglichkeit einer Kürzung (vgl. vorstehend Erw. 2.3). Vorliegend wurde der Beschwerdeführer indes, wie als Kriterium für eine Kürzung verlangt, bereits mit dem Schreiben des BiD vom 28. November 2016 (Vi-act. 1) ausdrücklich wie folgt auf die Kürzungsmöglichkeit aufmerksam gemacht:

Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass gemäss den kantonalen Richtlinien über Baubeiträge an Schulanlagen der Volksschule vom 1. August 2013 ein Gesuch um provisorische Beitragszusicherung (Vorprojekt) inklusive den entsprechenden Unterlagen dem Bildungsdepartement eingereicht werden muss. Danach hat die

Eingabe für die definitive Beitragszusicherung (Bauprojekt) zu erfolgen. Mit den Bauarbeiten darf nicht begonnen werden, bevor die definitive Beitragszusicherung des Regierungsrates vorliegt. Bei Nichteinhaltung des Verfahrens, der Vorschriften oder der Auflagen und Bedingung können Beiträge gekürzt, aufgehoben oder zurückgefordert werden (§ 7 Gesetz über Beiträge an Schulanlagen).

Es bestehen, wie dargelegt (vorstehend Erw. 3.1 bis 3.3), keine Anhaltspunkte, dass zwischen dem - für seinen Standpunkt beweisbelasteten - Beschwerdeführer und dem Kanton bzw. dem BiD eine hiervon abweichende Vereinbarung getroffen wurde. Wenn sich in der provisorischen Beitragszusicherung vom 2. Juli 2021 (Beschwerdebeilage 7; vorstehend Ingress lit. B.2) der inhaltlich gleiche Hinweis wiederfindet, bestätigt dies vielmehr, dass die Kürzungsmöglichkeit getreu den gesetzlichen Vorgaben auch auf das Bauvorhaben des Beschwerdeführers unveränderte Anwendung finden sollte und finden muss.

Auch wenn das Handeln "wider besseres Wissen" einen inneren Vorgang betrifft, der sich regelmässig nur aus äusseren Wahrnehmungen indirekt erschliessen lässt, muss sich der Beschwerdeführer angesichts der ausdrücklichen Hinweise auf die mögliche Kürzung und insbesondere auch auf das grundsätzliche Verbot eines Baubeginnes vor der definitiven regierungsrätlichen Beitragszusicherung auch ein Vorgehen wider besseres Wissen anrechnen lassen.

**3.4.6** Die Beitragskürzung um 75% erweist sich somit als rechtens. Die Beschwerde ist daher als unbegründet abzuweisen und der angefochtene RRB zu bestätigen.

**4.** Die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 1'500.-- sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 72 Abs. 2 VRP). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Er hat diesen Betrag innert 30 Tagen auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde\* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).  
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
4. Zustellung an:
  - den Beschwerdeführer (R)
  - den Regierungsrat (EB)
  - das Bildungsdepartement (EB; unter Beilage der Stellungnahme des Ratsbüros vom 1.2.2022 mit Genehmigung durch den Bezirksrat vom 8.2.2022)
  - das Amt für Volksschulen und Sport (EB)
  - und das Hochbauamt.

Schwyz, 18. Februar 2022

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Romansch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 17. März 2022

