A1 18 174
A2 18 81

URTEIL VOM 8. FEBRUAR 2019

Kantonsgericht Wallis
Öffentlichrechtliche Abteilung

Es wirken mit: Thomas Brunner, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Christophe Joris, Richter, sowie Samira Stoffel, Gerichtsschreiberin,

in Sachen

X _____, vertreten durch Rechtsanwalt M _____,

gegen

STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, 1950 Sitten,

(Bildungswesen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 6. Juli 2018.

Sachverhalt

A. X _____, geboren xxx, bestand 2002 die Berufsmatura und nach diversen Praktika begann er 2006 das Bachelorstudium Medien und Kunst, Vertiefung Fotografie, an der Hochschule für Gestaltung und Kunst in A _____. Im September 2009 nahm er das Masterstudium in Fine Arts auf, welches er 2012 abschloss. Die Kantonale Kommission für Stipendien des Departementes Erziehung, Kultur und Sport (DEKS; nachher: Departement für Bildung und Sicherheit, DBS; heute Departement für Volkswirtschaft und Bildung, DVB) gewährte ihm Ausbildungsdarlehen von insgesamt Fr. 80 700.-- (2005: Fr. 14 600.--, 2006: Fr. 14 200.--, 2007: Fr. 14 450.--, 2009: Fr. 8 250.--, 12. Februar 2010: Fr. 14 600-- und 3. Dezember 2010: Fr. 14 600.--). Es wurde je ein Darlehensvertrag abgeschlossen, wobei jeweils festgehalten wurde: «Die Ausbildungsdarlehen sind spätestens innert zehn Jahren nach Beginn des dritten Jahres, das auf den Studienabschluss folgt, zurückzuzahlen. Dieses Darlehen ist, beginnend mit dem 3. Jahr nach Abschluss der Ausbildung, mit 4 % zu verzinsen». Am 8. Januar 2015 verlangte das DBS die Rückzahlung des Ausbildungsdarlehens in Monatsraten von Fr. 680.--, wobei ab dem 31. Dezember 2014 ein Zins von 4 % verlangt wurde. X _____ beantragte am 20. Oktober 2015 «eine Reduktion des Schuldvolumens oder de[n] Verzicht auf die fälligen Zinsen».

B. Mit Entscheid vom 9. Dezember 2015 wies das DBS das Gesuch von X _____ um Teilerlass der Darlehensschuld oder um zeitweilige Aussetzung der Verzinsung ab. Dagegen erhob X _____ am 11. Januar 2016 Beschwerde beim Staatsrat und machte geltend, dass er zwar institutionell erfolgreich sei, aber keine finanziellen Mittel habe, das DBS sein Ermessen bezüglich der Rückzahlungserleichterungen falsch ausübe und das rechtliche Gehör, die Untersuchungsmaxime sowie die Begründungspflicht verletzt würden. Verfassungsrechtlich ergebe sich aus der Kunstfreiheit die Pflicht zur Gewährung von Rückzahlungserleichterungen. Die Darlehensforderung sei auf Fr. 10 000.-- und der Zins auf 3 % zu reduzieren, ansonsten die künstlerische Karriere abgebrochen werden müsse.

Hierzu antwortete das DBS am 15. März 2016 und beantragte die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. X _____ habe seine Anliegen nach der Aufforderung vom 28. September 2015 äussern können. Er sei bei der Unterzeichnung mit den Vertragsmodalitäten einverstanden gewesen. Eine bevorzugte Behandlung der Künstler würde

das Gleichbehandlungsprinzip verletzen. Rechtfertigende Umstände für Rückzahlungserleichterungen seien insbesondere der Tod oder eine Invalidität von 100 %, was vorliegend nicht zutreffe.

X _____ liess am 4. April 2016 eine Replik einreichen und hielt an den gestellten Anträgen fest. Zur Sachverhaltsfeststellung hätten dem rechtsunkundigen Beschwerdeführer zielgerichtete Fragen gestellt werden müssen. Die prekären finanziellen Verhältnisse und die Stellung als Künstler würden eine Ungleichbehandlung bezüglich der Rückzahlung von Darlehen rechtfertigen.

C. Mit Entscheid vom 6. Juli 2018 wies der Staatsrat die Beschwerde ab. Gemäss Art. 30 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge vom 18. November 2010 (GAB; SGS/VS 416.1) würde die Rückzahlung von Darlehen, die vor dem Inkrafttreten des GAB bestimmt worden seien, dem alten Gesetz betreffend die Gewährung von Stipendien und Ausbildungsdarlehen vom 14. Mai 1986 (GGSA) unterliegen. Das Verfahren würde sich aber nach den neuen Vorschriften richten (Art. 30 Abs. 3 GAB). Der Gesuchsteller habe sich vor dem Entscheid des DBS äussern können und nach dem Entscheid sei er in der Lage gewesen, gründlich zu argumentieren, was aufzeige, dass er die Begründung der Verfügung verstanden habe. Es würden keine rechtfertigenden Umstände vorliegen, die einen Teilerlass oder Rückzahlungserleichterungen für das Darlehen und die Zinszahlungen rechtfertigen würden. Durch die Unterzeichnung der Darlehensverträge bestehe die Rückzahlungsverpflichtung.

D. Gegen diesen Entscheid des Staatsrats erhob X _____ (fortan Beschwerdeführer) am 11. September 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts und stellte folgende Rechtsbegehren:

„1. Es sei der Entscheid des Beschwerdegegners vom 6. Juli 2018 aufzuheben und Folgendes zu beschliessen:
   a. die ausstehende Darlehensschuld des Beschwerdeführers gegenüber dem Kanton Wallis betrage CHF 10 000;
   b. sowohl die Fälligkeit als auch der Beginn des Zinsenlaufes bezüglich dieser Darlehensschuld beginne am 1. Januar 2019;
   c. die monatliche Ratenzahlung für die ersten drei Jahre sei auf CHF 300 festzulegen;
   d. der Zinssatz sei auf 3% festzulegen.
2. Eventualiter sei die Sache dem Departement für Bildung und Sicherheit zur erneuten Entscheidung zurückzuweisen.
3. Subeventualiter sei die Sache dem Beschwerdegegner zur erneuten Entscheidung zurückzuweisen.
4. Subsubeventualiter sei die Darlehensschuld des Beschwerdeführers nach pflichtgemässem Ermessen des Kantonsgerichts zu mindern und sowohl die Fälligkeit als auch der Beginn des Zinsen-

laufes nach pflichtgemässem Ermessen des Kantonsgerichts festzusetzen. Die Höhe der monatlichen Ratenzahlung sei ebenfalls nach pflichtgemässem Ermessen des Kantonsgerichts festzulegen.

5. Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.
6. Es sei dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Beschwerdegegner die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.
7. Es sei dem Beschwerdeführer für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.
8. Es sei dem Beschwerdeführer eine Entschädigung für die Kosten des Rechtsbeistands zu leisten."

Der Beschwerdeführer machte geltend, seine Tätigkeit sei «institutionell» betrachtet erfolgreich, finanziell habe sich der Erfolg aber noch nicht eingestellt. Er sei ins Programm zweier bekannter Galerien für zeitgenössische Kunst aufgenommen worden, habe an Einzelausstellungen teilgenommen und sei für mehrere wichtige Preise für junge Künstler nominiert worden. Von 2012 bis 2016 habe er ein durchschnittliches Monatseinkommen von nur gerade Fr. 1 214.-- erzielt. Nur wenige Künstler könnten von der Arbeit leben und viele Absolventen der Kunstschule würden nach dem Abschluss des Studiums nicht mehr als Künstler tätig sein. Das Departement und auch der Staatsrat hätten die Entscheide nicht genügend begründet. Der Staatsrat lege auch nicht genügend dar, weshalb das Darlehen nicht ganz oder teilweise erlassen werde oder Rückzahlungserleichterungen gewährt würden. Insbesondere widerlege er nicht, dass ein Teilerlass des Darlehens aufgrund der Kunstfreiheit geboten sei. Ob rechtfertigende Umstände für Rückzahlungserleichterungen gemäss Art. 13 GGSA vorliegen würden, sei eine Rechtsfrage, welche das Kantonsgericht mit voller Kognition beurteilen könne. Ob beim Vorliegen rechtfertigender Umstände das Darlehen zu erlassen sei, stelle dagegen eine Ermessensfrage dar. Die Kunst- und die Wirtschaftsfreiheit würden dafür sprechen, dass prekäre finanzielle Verhältnisse als rechtfertigende Umstände zu betrachten seien. Keine Rückzahlungserleichterungen zu gewähren, stelle einen Missbrauch des Ermessens dar und verletze vorliegend das Gebot der Rechtsgleichheit. Die Verweigerung der Erleichterung zerstöre eine vielversprechende Künstlerkarriere. Der Staatsratsentscheid sei sogar willkürlich, weil der Staat zwar eine Ausbildung fördere und der Geförderte die Ausbildung erfolgreich absolviere sowie in den Beruf einsteige, der Staat anschliessend aber die erfolgreiche Tätigkeit durch die Nichtgewährung der Rückzahlungserleichterung zerstöre.

E. Die Beschwerde wurde am 13. September 2018 an den Staatsrat zur Vernehmlassung weitergeleitet.

Am 10. Oktober 2018 verzichtete der Staatsrat auf die Abgabe einer Stellungnahme, beantragte aber gestützt auf den Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Dabei verwies er auf eine Stellungnahme des DVB vom 1. Oktober 2018, welches die Akten einreichte und ebenfalls eine kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragte.

F. Am 25. Oktober 2018 beantragte der Beschwerdeführer, das Beschwerdeverfahren zu sistieren, bis die Vorinstanz über das eingereichte Wiedererwägungsgesuch entschieden habe. Das Gericht entsprach diesem Antrag am 29. Oktober 2018.

Am 28. November 2018 trat der Staatsrat auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein. Der Beschwerdeführer mache weder eine veränderte Sach- und Rechtslage geltend noch würden erhebliche Beweismittel und Tatsachen angerufen, zu deren Geltendmachung er im Beschwerdeverfahren nicht in der Lage gewesen sei. Er hatte dem Staatsrat den Vorschlag unterbreitet, durch Übertragung von 22 Kunstwerken seine ausstehenden Darlehensschulden zu tilgen.

Es wurden keine weiteren Rechtsschriften eingereicht. Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt (vgl. Art. 18 GGSA, Art. 28 GAB). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des für ihn negativen Staatsratsentscheids durch diesen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass er gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2

i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Der Beschwerdeführer beantragt als Beweismittel die eingereichten Belege, die bisherigen Akten und die Einvernahme von Zeugen.

3.1 Das Recht, Beweise zu beantragen, ist ein Teilgehalt des rechtlichen Gehörs und die Parteien haben das Recht, die Abnahme relevanter Beweise zu verlangen (BGE 140 I 99 E. 3.4; 137 III 324 E. 3.2.2). Das Beweisverfahren kann nach der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre geschlossen werden, ohne damit das rechtliche Gehör zu verletzen, wenn die entscheidende Instanz sich ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, der rechtsrelevante Sachverhalt würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 136 I 229 E. 5.3; 134 I 140 E. 5.3; ZWR 2009 S. 46 E. 3b; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., 2013, N. 153 und N. 537). Dies trifft u. a. zu, wenn eine Beweisführung über einen nicht rechtlich relevanten Sachverhalt verlangt wird (Art. 80 Abs. 1 lit. d, 56 und 17 Abs. 2 VVRG; BGE 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1). Führen die von Amtes wegen vorzunehmenden Abklärungen die Verwaltung oder den Richter bei pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und es könnten weitere Beweismassnahmen an diesem feststehenden Ergebnis nichts mehr ändern, ist auf die Abnahme weiterer Beweise zu verzichten (BGE 136 I 229 E. 5.3; 131 I 153 E. 3; 130 II 425 E. 2.1; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, a.a.O., N. 153, 154 und 537).

3.2 Das Kantonsgericht hat die vom Beschwerdeführer hinterlegten Urkunden zu den Akten genommen. Die Vorinstanz hat am 10. Oktober 2018 ihr Dossier eingereicht. Die vorhandenen Akten umfassen mithin die entscheidrelevanten Belege und Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Das urteilende Gericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweiswürdigung an, weitere Beweismittel würden nichts an der zu beurteilenden Sach- und Rechtslage ändern. Deshalb wird auf zusätzliche Beweisabnahmen - insbesondere die Zeugeneinvernahmen - verzichtet.

4. Bevor auf die sich stellenden materiellen Fragen einzugehen ist, ist die Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu prüfen. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Staatsrat setze sich mit seiner Rüge nicht auseinander, wonach das Departement die Begründungspflicht verletzt habe. Der Staatsrat führe lediglich aus, es sei dem Beschwerdeführer möglich gewesen, seine Beschwerde zu verfassen. Aus dem Umstand, dass er dies getan habe, könne nicht gefolgert werden, es liege keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Dann könne es niemals zu einer Verletzung des rechtlichen Gehörs kommen, sei doch die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs nur mit einem Rechtsmittel möglich, das begründet werde. Eine Heilung der Gehörsverletzung sei nicht möglich und auf eine Rückweisung ans Departement oder den Staatsrat könne nur verzichtet werden, wenn das Kantonsgericht dem Hauptantrag vollumfänglich entspreche. Zudem lege der Staatsrat nur ungenügend dar, weshalb das Darlehen nicht ganz oder teilweise erlassen werde oder keine anderen Rückzahlungserleichterungen gewährt würden. Insbesondere widerlege er nicht, dass ein Teilerlass des Darlehens aufgrund der Kunstfreiheit geboten sei.

4.1 Der durch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und garantiert anderseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien im Verfahren, soweit dies Einfluss auf ihre Rechtsstellung haben kann. Die Gehörsgarantie ist somit ein verfassungsmässig geschütztes Individualrecht, hat also den Charakter eines selbständigen Grundrechtes (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, N. 1001 und 1003). Aus Art. 29 Abs. 2 BV folgt insbesondere auch ein Mindestanspruch auf Begründung eines hoheitlichen Aktes. Die Begründungspflicht für kantonale und kommunale Behörden ergibt sich aus dem kantonalen Verfahrensrecht, vorliegend aus Art. 29 Abs. 3 VVRG, welcher ausdrücklich festhält, dass Verfügungen zu begründen sind. Der Sinn und Zweck der Begründungspflicht liegt darin, dass der Bürger wissen soll, warum eine Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt von der Behörde, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidfindung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Die Begründung des Entscheids muss die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat

leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Sie muss sich jedoch nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen (BGE 142 II 49 E. 9.2; 141 III 28 E. 3.2.4; 136 I 184 E. 2.2.1; Urteil des Kantonsgerichts A1 15 215 vom 12. August 2016 E. 4.1). Die Begründungsdichte und der Umfang der Begründung richten sich nach den Umständen. Sind Sachlage und Normen klar, so können Hinweise auf die Rechtsgrundlagen genügen (Gerold Steinmann, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., 2014, N. 49 zu Art. 29 BV). Ob die Begründung rechtlich zutreffend und haltbar ist, ist wiederum keine Frage des formellen Anspruchs auf rechtliches Gehör, sondern der materiellen Beurteilung der Streitfrage.

4.2 Diesen Anforderungen wird der Entscheid des Staatsrats vom 6. Juli 2018 gerecht, indem er den bisherigen Verfahrensablauf beschreibt und die gesetzlichen Grundlagen aufführt, sich mit der Rückzahlung der Ausbildungsdarlehen und der Bezahlung der Zinsen (Art. 12 GGSA, Art. 21 GAB) und den Rückzahlungserleichterungen sowie dem Erlass des Ausbildungsdarlehen (Art. 13 GGSA, Art. 22 GAB) befasst und darlegt, dass das Gleichstellungsgebot erfordere, dass die Bestimmungen über die Rückzahlungserleichterungen nur ausnahmsweise angewendet würden. Die Vorinstanz hat das Gesuch anhand der allgemeinen Voraussetzungen dieser Bestimmungen geprüft und festgehalten, dass nach der konstanten Praxis des Departements «besondere Verhältnisse» (vgl. Art. 13 GGSA) bzw. «rechtfertigende Umstände» (vgl. Art. 22 GAB) nur im Falle des Todes oder einer Invalidität von 100 % vorliegen würden. Das Departement und der Staatsrat haben die auslegungsbedürftigen Begriffe konkretisiert. Gestützt darauf ergibt sich, inwiefern das Erlassgesuch des Beschwerdeführers diesen Anforderungen nicht entsprach. Aus der Begründung geht hervor, welche Überlegungen für die Vorinstanzen ausschlaggebend waren. Der Beschwerdeführer hat die Tragweite des Entscheids offensichtlich erkennen können und ist in der Lage gewesen, diesen sachgerecht anzufechten und umfassend darzulegen, inwiefern bzw. aus welchen Gründen er ihn für falsch erachtet. Der Staatsrat hat der Begründungspflicht Genüge getan, zumal er sich nicht mit jedem einzelnen Vorbringen auseinandersetzen musste. Der Anspruch auf rechtliches Gehör des Beschwerdeführers ist nicht verletzt worden. Selbst bei einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerung führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wäre (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; Urteile des Bundesgerichts

1C_254/2017 vom 5. Januar 2018 E. 2.5; 1B_512/2012 vom 2. Oktober 2012 E. 3.3 und 3.4).

5. In der Sache macht der Beschwerdeführer geltend, es treffe nicht zu, dass nur beim Tode oder bei 100prozentiger Invalidität des Darlehensnehmers rechtfertigende Umstände für Rückzahlungserleichterungen oder den Erlass des Darlehens bestehen würden. Auch die Pflicht zur Gewährung der Kunstfreiheit würde dafür sprechen, dass prekäre finanzielle Verhältnisse rechtfertigende Umstände im Sinne von Ar. 13 GGSA darstellen würden.

5.1 Gemäss Art. 1 GGSA gewährt der Kanton an die durch die Vorbereitung zur Ausbildung, die Ausbildung selber und die Weiterbildung verursachten Kosten u. a. Ausbildungsdarlehen, wobei die Finanzierung einer Ausbildung an erster Stelle den Eltern obliegt und subsidiär den anderen gesetzlichen Verantwortlichen und dem Gesuchsteller selber (vgl. Art. 1 Abs. 2 GGSA und Art. 3 GAB). Dabei sind die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vollumfänglich anwendbar (Art. 1 Abs. 2 GGSA). Gemäss Art. 12 Abs. 1 GGSA sind die Ausbildungsdarlehen spätestens innert zehn Jahren nach Beginn des dritten Jahres, das auf den Studienabschluss folgt, zurückzuzahlen. Sie sind nach Beginn der Rückzahlungspflicht zu verzinsen (Art. 12 Abs. 2 GGSA). Gemäss Art. 13 Abs. 1 GGSA können Rückzahlungserleichterungen oder der Erlass von Darlehen gewährt werden, «wenn dies besondere Verhältnisse rechtfertigen».

5.2 Das kantonale Subventionsgesetz vom 13. November 1995 (SuG; SGS/VS 616.1) gilt grundsätzlich für sämtliche kantonalen Subventionen (Art. 3 SuG) und zielt darauf ab, eine einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen, die Subventionen nach gleichen Grundsätzen zu gewähren und die öffentlichen Gelder wirkungsorientiert und sparsam zu verwenden (Art. 1 lit. a und b SuG; vgl. Klaus A. Vallender/Peter Hettich/Jens Lehne, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung: Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. A., 2006, S. 316 Rz. 79 mit Hinweisen). Gemäss Art. 4 Abs. 1 SuG sind Subventionen geldwerte Leistungen, die der Staat aufgrund des kantonalen öffentlichen Rechts zur Wahrung eines öffentlichen Interesses an Dritte leistet, ohne Anspruch auf direkte Gegenleistung.

Finanzhilfen sind Teil der Leistungsverwaltung, bei welcher der Staat Unterstützung leistet, ohne dass der Subventionsempfänger aufgrund eines Rechtssatzes zu einer Verhaltensweise verpflichtet wäre, während Abgeltungen Teil der Eingriffsverwaltung sind, da sie einen Ausgleich für einseitig vorgenommene Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bür-

ger bedeuten (vgl. Fabian Möller, Rechtsschutz bei Subventionen: Die Rechtsschutzmöglichkeiten Privater im Subventionsverfahren des Bundes unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen des nationalen und internationalen Subventions- und Beihilferechts, Basel 2006, S. 24 ff. mit weiteren Hinweisen). Man unterscheidet zwischen direkten und indirekten Subventionen. Eine direkte Subvention liegt vor, wenn das Gemeinwesen eine positive Leistung erbringt. Um eine indirekte Subvention handelt es sich dagegen, wenn die Vergünstigung im Verzicht des Gemeinwesens auf eine ihm zustehende Einnahme besteht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., N. 2526).

Gemäss Art. 6 Abs. 1 SuG besteht ein Rechtsanspruch auf Abgeltungen, wenn der Gesuchsteller die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, während auf Finanzhilfen grundsätzlich kein Rechtsanspruch besteht, ausser für die in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Fälle (Abs. 2).

5.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Anspruch auf einen Beitrag zu bejahen, wenn das Recht selber die Bedingungen umschreibt, unter welchen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im Ermessen der gesetzesanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 138 II 191 E. 4.2.4 und 118 V 16 E. 3a mit Hinweisen). Beiträge, deren Ausrichtung im Ermessen der Behörden liegen, werden in Lehre und Rechtsprechung auch Ermessenssubventionen – als Gegenteil zu Anspruchssubventionen – genannt. Liegt eine Ermessenssubvention vor, besteht kein Anspruch auf Subventionen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2184/2017 vom 7. Februar 2018 E. 4.3.1; vgl. Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes, 1. A. 1992, S. 173 ff. und 201-202).

5.4 Vorliegend besteht auf die ersuchte Finanzhilfe bzw. den Darlehenserlass kein Anspruch (sog. Ermessenssubventionen; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5798/2017 vom 24. Oktober 2018 E. 2.3.1). Es handelt sich somit um Finanzhilfen, deren Zusprache im Ermessen der Vorinstanz liegt. Der Vorinstanz wird dadurch ein Spielraum für den Entscheid im Einzelfall eingeräumt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie in ihrer Entscheidung völlig frei ist. Sie hat innerhalb ihres Entscheidungsspielraums unter Berücksichtigung der Rechtsgrundsätze der Ermessensausübung die zweckmässigste Lösung zu treffen. Sie ist dabei an die Verfassung gebunden und hat insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen. Die öffentlichen Interessen sind zu wahren und Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten, namentlich die das betreffende Gebiet beherrschenden Rechtsgrundsätze.

Der Entscheid darf ferner nicht willkürlich sein (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., N. 409). Im Falle von Ermessenssubventionen erstellen die Departemente bei beschränkten finanziellen Mitteln eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden. Leitendes Prinzip ist dabei die Gleichbehandlung der Gesuchstellenden. Prioritätenordnungen sollen eine einheitliche Verwaltungspraxis durch Selbstbindung der Behörde gewährleisten (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-2184/2017 vom 7. Februar 2018 E. 4.4.2 und C-4473/2012 vom 27. Januar 2014 E. 4.2 f., je mit Hinweisen). Innerhalb des verbleibenden Entscheidungsspielraums hat die Behörde die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten und ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2221/2016 vom 1. November 2017 E. 3.3, mit Hinweisen).

5.5 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten, dass der Beschwerdeführer am 23. September 2015 an die Sektion Ausbildungsbeiträge gelangte mit dem Antrag, die Konditionen zu besprechen, da ihm die Rückzahlung des Darlehens «schwer» falle (act. 54). Nachdem das DBS am 28. September 2015 vom Beschwerdeführer einen Vorschlag betreffend die Rückzahlungsmodalitäten und die Begründung dazu verlangte (act. 55), reichte dieser am 22. Oktober 2015 eine eingehende Begründung ein und ersuchte um «eine Reduktion des Schuldvolumens oder den Verzicht auf die fälligen Zinsen während den nächsten fünf Jahren» (act. 56 f.). Dazu gab die kantonale Kommission für Ausbildungsbeiträge am 20. November 2015 eine negative Vormeinung ab (act. 62 ff.) und der Leiter der Sektion Ausbildungsbeiträge hielt im Rapport vom 25. November 2015 fest, dass die Kommission auf Erlassgesuche nur im Falle eines Todes oder einer Invalidität von 100 % eintrete (act. 65). Daraufhin wies das Departement mit Verfügung vom 9. Dezember 2015 das Gesuch des Beschwerdeführers auf Teilerlass der Schuld oder auf zeitweilige Aussetzung der Verzinsung ab. Im gleichen Sinne hat auch der Staatsrat entschieden, wobei er auf den weiten Ermessensspielraum, das Gleichstellungsgebot und die konstante Praxis verwies. Hier ist ersichtlich, dass sich die Vorinstanzen an den Prinzipien der Rechtsprechung orientierten, wonach als leitendes Prinzip die Erlassbewilligungen strikte auf zwei Fälle (Tod und Invalidität) beschränkt werden, diesbezüglich bisher eine einheitliche Praxis bestand, die Gleichbehandlung aller Gesuchstellenden eingehalten wird und die Verwaltung sich dadurch eine Selbstbindung auferlegt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts A1 16 92 vom 12. August 2016 E. 1). Dies ist nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, auch prekäre finanzielle Verhältnisse würden rechtfertigende Umstände im Sinne von Ar. 13 GGSA darstellen. Durch die Kunstfreiheit gemäss Art. 21 BV müsse gewährleistet sein, dass die Künstler Kunst schaffen könnten. Künstler in prekären finanziellen Verhältnissen könnten durch

die Pflicht, ein Darlehen zurückzahlen zu müssen, in die Lage geraten, aufhören zu müssen, Künstler zu sein. Die Pflicht zur Gewährung der Kunstfreiheit spreche also dafür, dass prekäre finanzielle Verhältnisse als rechtfertigende Umstände zu betrachten seien. Hierzu ist Folgendes auszuführen:

5.6 Gemäss Art. 21 BV ist die Freiheit der Kunst gewährleistet. Der Schutzbereich der Kunst umfasst die Künstler und ihre Werke sowie die Präsentation der Kunst (Christoph Meyer/Felix Hafner, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., N. 6 ff. zu Art. 21 BV). Die Kunstfreiheit ist ein klassisches Abwehrrecht. Sie garantiert das Schaffen von Kunst sowie das Kunstwerk selber (Werkbereich), aber auch die an die Öffentlichkeit gerichtete Präsentation und Vermittlung von Kunst (Wirkbereich). Der Einzelne ist insbesondere im Schaffen, Verbreiten, Fördern, Ausstellen oder Besitzen von Kunst geschützt (Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, Grundrechte, 3. A., 2018, S. 289 f.). Von praktischer Bedeutung der Kunstfreiheit ist neben dem Schutz vor Staatseingriffen die Bereitschaft der politischen Behörden zur finanziellen Unterstützung der Künste (vgl. Art. 69 Abs. 2 BV [Kunstförderung]; hierzu und nachfolgen Christoph Meyer/Felix Hafner, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., N. 7 zu Art. 21 BV). Es ist ein Anliegen der staatlichen Kunst- und Kulturförderung, dass in einem fairen Verfahren über die Zuteilung der verfügbaren Mittel entschieden und das Diskriminierungsverbot beachtet wird. Die Kunstfreiheit vermittelt jedoch nach Lehre und Rechtsprechung keinen einklagbaren Anspruch auf staatliche Leistungen (vgl. Botschaft Bundesverfassung, BBl 1997 I S. 164; Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, a.a.O., S. 290).

5.6.1 Auf Bundesebene wurde zur Förderung u. a. der Kunst das Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (KFG; SR 442.1) erlassen. Gemäss Art. 1 lit. a KFG regelt dieses Gesetz die Kulturförderung des Bundes in den Bereichen Bewahrung des kulturellen Erbes (Ziff. 1), Kunst- und Kulturschaffen einschliesslich Nachwuchsförderung (Ziff. 2), Vermittlung von Kunst und Kultur (Ziff. 3), Austausch zwischen den kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften in der Schweiz (Ziff. 4) und Kulturaustausch mit dem Ausland (Ziff. 5). In Art. 6 ff. KFG sind die allgemeinen Voraussetzungen aufgelistet, unter welchen der Bund Kulturförderung betreibt. Die Nachwuchsförderung ist dann in Art. 4 der Verordnung über die Förderung der Kultur vom 23. November 2011 (KFV; SR 442.11) umschrieben. In Art. 6 KFV ist die Unterstützung kultureller Organisationen vorgesehen. Als professionelle Kulturschaffende gelten nach Art. 6 Abs. 2 KFV natürliche Personen, die mit ihrer künstlerischen Tätigkeit mindestens die Hälfte ihres Lebensunterhaltes finanzieren oder mindestens die Hälfte der Normalarbeitszeit für die künstlerische Tätigkeit einsetzen. Auch hier gilt, dass ein Anspruch auf Ausrichtung von

Bundesbeiträgen nicht besteht (vgl. Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., N. 30 zu Art. 69 BV).

5.6.2 Es ergibt sich, dass der Beschwerdeführer auch aus der Kunstfreiheit nichts zu seinen Gunsten ableiten kann. Er ist in seinem Werk- und Wirkbereich nicht eingeschränkt und kann seinem Kunstschaffen nachgehen. Aus der Kunstfreiheit kann er aber keinen finanziellen Rechtsanspruch ableiten. Bei der Unterzeichnung der Darlehensverträge hat er sich verpflichtet, seine Schuld ab Beginn des dritten Jahres nach seinem Studienabschluss während den ersten drei Jahren in Monatsraten von Fr. 300.-- und ab dem vierten Jahr in Monatsraten von Fr. 400.-- und innert 10 Jahren zu tilgen. Es ist wohl vorgesehen, dass ein Studium in aller Regel dazu dient, zu einem späteren Zeitpunkt ein Einkommen erzielen zu können und es dürfte die Rückzahlung eines Ausbildungskredites bei planmässigem Verlauf des Studiums regelmässig keine Schwierigkeiten bereiten. Das Studium wird kaum je reiner Selbstzweck sein, sondern weist durchaus einen Konnex zu einer zukünftigen Erwerbstätigkeit auf. Andernfalls ist die künstlerische Tätigkeit auf die Hälfte zu reduzieren (vgl. Art. 6 Abs. 2 KFV).

6. Die Rüge der rechtsungleichen Behandlung erweist sich auch als unbegründet.

6.1 Art. 8 Abs. 1 BV gewährleistet die relative Gleichbehandlung und gebietet demzufolge eine Differenzierung bei sachlicher Unterschiedlichkeit. Er bindet sämtliche Staatsorgane im Rahmen jeglicher Staatstätigkeit (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/ Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., 2016, S. 220 f.) und betrifft folglich gleichermassen Rechtsetzung wie Rechtsanwendung, welche zur rechtsgleichen Normhandhabung verpflichtet ist (vgl. René Rhinow, Politische Funktionen des Rechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 2008, S. 181 ff., S. 195 f.). Das Gleichbehandlungsgebot wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 140 I 201 E. 6.5.1, 135 V 361 E. 5.4.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5920/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 4.3.2.1).

6.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, einem Darlehensschuldner keinen Erlass zu gewähren, sei nachvollziehbar, wenn dieser nach dem durch das Darlehen finanzierten Studium einen anderen Beruf ausübe oder als Künstler keinen Erfolg habe. Von diesen Fällen unterscheide sich sein Fall ganz erheblich. Zwar sei der Erfolg zur Zeit nur institutionell und nicht auch finanziell. Würde man ihm keinen Erlass gewähren, würde seine

erfolgreiche Karriere zerstört. Wenn er in den nächsten 10 Jahren monatlich mehr als Fr. 800.-- zurückzahlen müsse, wäre er gezwungen, seine künstlerische Tätigkeit aufzugeben oder auf ein Minimum zu beschränken. Diese «starken Unterschiede» zwischen ihm und den meisten anderen Schuldnern von Ausbildungsdarlehen müssten aufgrund des Gebots der Rechtsgleichheit bei der Ermessensausübung beachtet werden.

6.3 Diese beschwerdeführerischen Vorbringen vermögen nicht zu überzeugen: Ein im Ausgangspunkt weiter Ermessenspielraum bei Art. 13 Abs. 1 GGSA ist unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots nicht grundsätzlich zu beanstanden; er ist vielmehr erforderliches Mittel einer uneingeschränkten Ermessensausübung. Wie sich aus den Akten der Vorinstanzen ergibt, wurden die Fälle der besonderen Verhältnisse diskutiert. Die strikte Reduzierung der Erlasse auf Tod oder Invalidität des Darlehensschuldners wurden vom Departement und vom Staatsrat verabschiedet. Der Beschwerdeführer vermag nicht aufzuzeigen, dass er bei diesem Vorgehen in konkreter Weise ungleich behandelt worden wäre. Seine künstlerische Tätigkeit ist nur unwesentlich eingeschränkt, wenn er einer Teilzeitarbeit nachgeht, welche ihm die Möglichkeit gibt, die Darlehen zurückzuzahlen. Durch die Darlehen wurde ihm die Chance gewährt, eine künstlerische Ausbildung zu machen. Bei der Unterzeichnung der Darlehensverträge hat er sich ausdrücklich verpflichtet, die Schuld zurückzuzahlen. Durch staatliche Leistungen soll eine möglichst breite Chancengleichheit für die Bevölkerung geschaffen werden (hierzu und zum nachfolgenden Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., N. 32 zu Art. 8 BV). Das Ziel der Chancengleichheit ist vor allem die Einräumung gleicher oder vergleichbarer Startbedingungen. Eine nachträgliche Kompensation unterschiedlicher Startchancen wurde als Staatsaufgabe grundsätzlich verneint, wobei erwähnt wird, dass ein nachträglicher Ausgleich von Nachteilen aus Geburtsgebrechen möglich ist (Margrith Bigler-Eggenberger/Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., N. 10 ff. zu Art. 41 BV). Aber auch hier gilt, dass ein justitiabler Anspruch für die einzelne Person nicht besteht (vgl. Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], a.a.O., N. 32 zu Art. 8 BV mit Hinweisen). Daraus ergibt sich, dass die von den Vorinstanzen festgelegten Fälle im Hinblick auf den Erlass von Darlehensrückzahlungen auf sachlichen und vernünftigen Gründen beruhen und der vorliegende Fall weder gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) noch gegen andere verfassungsrechtliche Bestimmungen verstösst.

7. Der Beschwerdeführer hat überdies ein Gesuch um vollständigen unentgeltlichen Rechtsbeistand gestellt.

7.1 Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die unentgeltliche Rechtspflege vom 11. Februar 2009 (GUR; SGS/VS 177.7) hat eine Person nur dann Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege in Verwaltungssachen, wenn sie nicht über die erforderlichen Mittel verfügt (lit. a) und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (lit. b). Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (Urteil des Kantonsgerichts A1 16 254/ A2 16 103 vom 8. September 2017 E. 8). Der Vorteil eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes wird im Weiteren nur gewährt, wenn es die Verteidigung der Interessen des Gesuchstellers notwendig macht (Art. 2 Abs. 2 GUR).

7.2 Als aussichtslos sind gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts Begehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde. Eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet. Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich aufgrund einer vorläufigen und summarischen Prüfung der Prozessaussichten, wobei die Verhältnisse im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs massgebend sind (BGE 142 III 138 E.5.1; 138 III 217 E.2.2.4, je mit Hinweisen).

7.3 Der Beschwerdeführer erzielt bisher offensichtlich kein regelmässiges Erwerbseinkommen, so dass er wohl als bedürftig i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. a GUR gelten kann. Die Erfolgsaussichten der Beschwerde sind angesichts der beiden Präzedenzfälle (Tod und Invalidität) und der klaren Darlehensverträge jedoch sehr gering gewesen. Zudem ist im Verwaltungsgesichtsverfahren der unentgeltliche Rechtsvertreter nur mit Zurückhaltung zu gewähren, da die Offizialmaxime gilt (Art. 80 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 56 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 VVRG; Urteil des Bundesgerichts 1C_32/2015 vom 18. Juni 2015 E. 4.2; Urteil des Kantonsgerichts A1 17 12 vom 18. August 2017 E. 5.1 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall haben die Akten die notwendigen Informationen über die persönliche Situation des Beschwerdeführers enthalten, so dass eine Vertretung durch einen Rechtsanwalt nicht notwendig war. Es ergibt sich somit, dass das vorliegende Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege die Voraussetzung der reellen Erfolgsaussichten respektive der fehlenden Aussichtslosigkeit der Rechtsbegehren nicht erfüllt.

8. Nach dem Gesagten wird sowohl die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (A1 18 174) als auch das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (A2 18 81) abgewiesen. Dieser Ausgang des Verfahrens bestimmt nach Art. 89 VVRG die Kostentragung und ist nach Art. 91 VVRG für den Entscheid über die Zusprechung einer Parteientschädigung massgebend.

8.1 Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von der Grundregel abzuweichen, weshalb der Beschwerdeführer die Gerichtsgebühr bezahlen muss. Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.-- und Fr. 5 000.-- (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1 500.-- festgesetzt.

8.2 Der unterliegende Beschwerdeführer hat gemäss Art. 91 Abs. 1 VVRG (e contrario) keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel, von der abzuweichen vorliegend kein Grund besteht, keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG).

Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.

3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4. Die Gerichtskosten von Fr. 1 500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

5. Das Urteil wird dem Beschwerdeführer und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 8. Februar 2019