

## Bildungswesen Formation

*KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) A1 18 174 vom 8. Februar 2019*

### **Ausbildungsdarlehen und Kunstfreiheit**

- Rückzahlungserleichterungen oder der Erlass von Ausbildungsdarlehen können nur gewährt werden, wenn dies besondere Verhältnisse rechtfertigen (E. 5.1).
- Subventionen sind geldwerte Leistungen, die der Staat aufgrund des kantonalen öffentlichen Rechts zur Wahrung eines öffentlichen Interesses an Dritte leistet, ohne Anspruch auf direkte Gegenleistung. Direkte und indirekte Subventionen. Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Finanzhilfen (Art. 4 Abs. 1 und 6 Abs. 2 SuG; E. 5.2).
- Als leitendes Prinzip werden die Erlassbewilligungen strikte auf zwei Fälle (Tod und Invalidität) beschränkt, wobei diesbezüglich bisher eine einheitliche Praxis bestand, die Gleichbehandlung aller Gesuchstellenden eingehalten wird und die Verwaltung sich dadurch eine Selbstbindung auferlegt (E: 5.5).
- Kunstfreiheit nach Art. 21 BV: Der Schutzbereich der Kunst umfasst die Künstler und ihre Werke sowie die Präsentation der Kunst. Die Kunstfreiheit vermittelt keinen einklagbaren Anspruch auf staatliche Leistungen (E. 5.6).
- Als professionelle Kulturschaffende gelten natürliche Personen, die mit ihrer künstlerischen Tätigkeit mindestens die Hälfte ihres Lebensunterhaltes finanzieren oder mindestens die Hälfte der Normalarbeitszeit für die künstlerische Tätigkeit einsetzen (Art. 6 Abs. 2 KVF; E. 5.6.1).

### **Prêts d'études et liberté de l'art**

- Les facilités de remboursement ou la remise des prêts d'études ne peuvent être accordées que si elles sont justifiées par des circonstances particulières (consid. 5.1).
- Les subventions sont des prestations de nature pécuniaire relevant du droit public cantonal que l'Etat fournit à des tiers dans un but d'intérêt public et sans contre-presentation directe. Subventions directes et indirectes. Il n'existe en principe pas de droit à l'obtention d'aides financières (art. 4 al. 1 et 6 al. 2 LSub ; consid. 5.2).
- Les remises sont dans la règle strictement limitées à deux cas (décès et invalidité) ; dans ce domaine, prévaut une pratique uniforme que l'administration s'impose de suivre, de sorte que l'égalité de traitement de tous les demandeurs est respectée (consid. 5.5).
- Liberté de l'art selon l'art. 21 Cst. : la sphère de protection de l'art s'étend aux artistes et à leurs œuvres, ainsi qu'à la présentation de l'art. La liberté artistique ne confère pas un droit à l'octroi de prestations de l'Etat (consid. 5.6).
- Les acteurs culturels professionnels sont définis comme des personnes physiques qui tirent la moitié au moins de leur subsistance de leur activité artistique ou y consacrent la moitié au moins de la durée normale de travail (art. 6 al. 2 OLEC ; consid. 5.6.1).

## Erwägungen

(...)

**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 Art. 13 des alten Gesetzes betreffend die Gewährung von Stipendien und Ausbildungsdarlehen vom 14. Mai 1986 (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 des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge vom 18. November 2010 [GAB; SGS/VS 416.1]). 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 Bürger 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, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, 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 Darlehens-erlass 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 an die Sektion Ausbildungsbeiträge gelangte mit dem Antrag, die Konditionen zu besprechen, da ihm die Rückzahlung des Darlehens «schwer» falle. Nachdem das DBS vom Beschwerdeführer einen Vorschlag betreffend die Rückzahlungsmodalitäten und die Begründung dazu verlangte, reichte dieser eine eingehende Begründung ein und ersuchte um «eine Reduktion des Schuldvolumens oder den Verzicht auf die fälligen Zinsen während den nächsten fünf Jahren». Dazu gab die kantonale Kommission für Ausbildungsbeiträge eine negative Vormeinung ab und der Leiter der Sektion Ausbildungsbeiträge hielt im Rapport fest, dass die Kommission auf Erlassgesuche nur im Falle eines Todes oder einer Invalidität von 100 % eintrete. Daraufhin wies das Departement mit Verfügung 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 Art. 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.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., 2014, 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 Wytttenbach, 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 Wytttenbach, 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 Wirkungsbereich 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. x und ab dem vierten Jahr in Monatsraten von Fr. y 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).