

Art. 9 BV; Art. 38 Abs. 2 KV; Art. 35 Abs. 1 BSG; § 53 BSV; Art. 18 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 1 VRG. Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an die Löschwasserversorgung der Gemeinden; Legitimation des Kantons zur Anfechtung von Rekurskommissionsentscheiden; Zulässigkeit der Beschränkung der Beitragsberechtigung in der Brandschutzverordnung auf Neuinvestitionen; Vertrauensprinzip in der Gesetzgebung (OGE 60/2005/22 vom 24. März 2006)

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Der Kanton Schaffhausen ist als öffentlichrechtliche Körperschaft zur Wahrung seiner öffentlichen Interessen zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt (E. 1b).

Die Regelung der Kantonsbeiträge an die Löschwasserversorgung in Art. 35 Abs. 1 BSG erfüllt die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Subventionsleistungen. Eine Ermächtigung des Regierungsrats zur Konkretisierung der beitragsberechtigten Investitionen auf Verordnungsstufe ist grundsätzlich zulässig. Da der Regierungsrat bei der Schaffung des neuen Brandschutzgesetzes jedoch sinngemäss zugesichert hatte, dass sich am bisherigen System der Kantonsbeiträge an die kommunale Löschwasserversorgung nichts ändern werde, ist die Beschränkung der Subventionsberechtigung auf Neuinvestitionen in § 53 BSV rechtswidrig und im konkreten Fall nicht anwendbar (E. 2e–h).

Die Stadt Schaffhausen reichte der Feuerpolizei des Kantons Schaffhausen ein Subventionsgesuch ein für die Neuverlegung von Wasserhauptleitungen. Die Feuerpolizei wies das Gesuch ab, da es sich um einen blossen Ersatz bestehender Anlagen handle. Auf Rekurs der Stadt Schaffhausen hin hob die kantonale Rekurskommission für die Gebäudeversicherung die Verfügung der Feuerpolizei auf und hielt diese an, dem Subventionsgesuch der Stadt Schaffhausen zu entsprechen, falls sich die Investitionen – wie gesetzlich vorgesehen – im Rahmen der erforderlichen Planungen hielten. Gegen diesen Rekursentscheid erhob das kantonale Finanzdepartement für den Kanton Schaffhausen Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht. Dieses wies die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

1.– a) ...

b) Gegen den Entscheid der Rekurskommission ist gemäss Art. 41 Abs. 2 des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr vom 8. Dezember 2003 (Brandschutzgesetz, BSG, SHR 550.100) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zulässig, wobei sich das Verfahren nach den Art. 34 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200) richtet, jedoch auch die Angemessenheit des Entscheids überprüft werden kann.

Es stellt sich die Frage, ob der *Kanton* als *Subventionszahler* gemäss Art. 35 BSG zur Erhebung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist. Was die Rechtsmittelbefugnis von Gemeinwesen betrifft, wendet das Obergericht im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach konstanter Praxis Art. 18 Abs. 2 VRG sinngemäss an, wonach zur Wahrung öffentlicher Interessen das Rekursrecht der zuständigen Behörde der Gemeinde, der öffentlich-rechtlichen Korporation oder der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zusteht (vgl. *Arnold Marti*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 181 ff., insbesondere S. 183 f.). Da der Kanton Schaffhausen ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Körperschaft bildet, ist er somit nach der erwähnten Praxis zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wenn er – wie dies vorliegend der Fall ist – öffentliche Interessen, nämlich die Interessen des Kantons als Subventionsträger, wahrnimmt (anders die Praxis im Kanton Zürich zur gleichlautenden Bestimmung, was sich aber daraus ergibt, dass der Kantonsrat eine Rechtsmittelbefugnis des Regierungsrats ausdrücklich ablehnte; *Kölz/Bosshart/Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 Rz. 6, 74, S. 392, 425).

Die Beschwerdebefugnis des Kantons wäre im übrigen vorliegend auch aufgrund der allgemeinen Legitimationsumschreibung von Art. 36 Abs. 1 VRG (Betroffenheit in schutzwürdigen eigenen Interessen) zu bejahen. Diese wird in der Praxis des Obergerichts im Sinn der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 103 lit. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG, SR 173.110) ausgelegt (*Arnold Marti*, Die Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege – vorbildlicher Rechtsschutz seit 30 Jahren, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen [Hrsg.], Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, S. 359 ff., S. 370, Fn. 73, mit Hinweisen). Die Beschwerdelegitimation nach Art. 103 lit. a OG ist zwar

hauptsächlich auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach dieser Vorschrift zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist, was insbesondere dann zutrifft, wenn es als materieller Verfügungsadressat in seinen vermögensrechtlichen Interessen oder durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen betroffen ist; lediglich ein blosses allgemeines Interesse an einer richtigen Rechtsanwendung genügt nach dieser Praxis nicht für eine Beschwerdeberechtigung (vgl. BGE 124 II 417 E. 1e bb, mit Hinweisen). Als Subventionsträger wäre somit der Kanton Schaffhausen auch nach der allgemeinen Legitimationsumschreibung von Art. 36 Abs. 1 VRG zur Erhebung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt.

c) Auf die im übrigen form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist somit einzutreten.

2.– Umstritten ist im vorliegenden Fall, ob die Bestimmung von § 53 Abs. 1 der Verordnung über den Brandschutz und die Feuerwehr vom 14. Dezember 2004 (Brandschutzverordnung, BSV, SHR 550.101), wonach nur an die *erstmalige* Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen für die Löschwasserversorgung Kantonsbeiträge ausgerichtet werden, gesetzeskonform ist.

a) Die Vorinstanz hat die Gesetzmässigkeit von § 53 Abs. 1 BSV auf Rekurs der Beschwerdegegnerin 1 hin verneint mit der Begründung, die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlange für regelmässig wiederkehrende staatliche Leistungen, wie sie die vorliegend umstrittenen Subventionen darstellten, eine spezialgesetzliche Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibe. Nach dem bisherigen, bis 31. Dezember 2004 geltenden Recht habe der Kanton an die Löschwasserversorgung der Gemeinden ohne irgendwelche Einschränkungen Beiträge von 25 % bzw. für Hydranten 50 % ausgerichtet. In der Vorlage des Regierungsrats zum neuen Brandschutzgesetz vom 5. November 2002 werde ausgeführt, die Beiträge des Kantons sollten unverändert höchstens 25 % ausmachen (vgl. S. 17). Die neue Vorschrift von Art. 35 Abs. 1 BSG lasse denn auch in keiner Weise erkennen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung von Kantonsbeiträgen gegenüber dem früheren Recht eine wesentliche Einschränkung erfahren sollten (abgesehen allenfalls davon, dass der Beitragssatz für Hydranten nicht mehr 50 % betrage). Durch die Ordnungsbestimmung, wonach die Beiträge nur noch an die erstmalige Erstellung von Löschwasserversorgungen ausgerichtet werden, habe sich die Feuerpolizei erhebliche Einsparungen erhofft. Nach Aussagen des Chefs der Feuerpolizei seien denn auch im Budget 2005 nur noch Kantonsbeiträge von rund 1,5 Mio. Franken eingesetzt worden, während bisher die Kantonsbeiträge jährlich ca. 2,05 Mio.

Franken ausgemacht hätten. Wenn aber die Kantonsbeiträge in diesem Ausmass eingeschränkt würden, müsse das Gesetz selber die Einschränkungen, welche zu diesen Einsparungen führen, klar benennen. Aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen gehe es nicht an, dass derart gewichtige Kürzungen von Kantonsbeiträgen erst auf Verordnungsstufe eingeführt werden.

b) Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, die Aussage des Chefs der Feuerpolizei sei falsch verstanden worden. Gegenüber den bisherigen Ausgaben ergebe sich durch das neue Gesetz keine Einsparung von 1 Mio. Franken; die Beiträge des Kantons an die Löschwasserversorgung seien vielmehr 2004 und 2005 praktisch gleich hoch; wegen der umfangreichen Erneuerungsarbeiten an der Wasserversorgung in Schaffhausen und Neuhausen hätte sich jedoch nach der alten Regelung in den kommenden Jahren eine hohe Mehrbelastung ergeben. Die Rekurskommission habe § 53 Abs. 1 BSV im übrigen zu Unrecht als gesetzwidrig erklärt, zumal Art. 35 Abs. 1 BSG nicht ausgelegt worden sei. Es sei zwar richtig, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip auch in der Leistungsverwaltung gelte, wobei aber zu berücksichtigen sei, dass es vorliegend nicht um das Verhältnis Staat-Private, sondern Kanton-Gemeinden gehe. Art. 35 Abs. 1 BSG bilde eine genügende Grundlage für die Umschreibung in § 53 Abs. 1 BSV. Wenn die Vorinstanz ausführe, Einschränkungen gegenüber der bisherigen Subventionsregelung müssten sich aus dem Gesetzestext selber ergeben, argumentiere sie zu Unrecht im Sinn der Rechtsprechung zu den Grundrechten, da es vorliegend nicht um die Einschränkung von Grundrechten oder ähnlichen Rechten gehe, sondern nur darum, ob die Konkretisierung der Subventionsanforderungen in § 53 Abs. 1 BSV mit der gesetzlichen Regelung von Art. 35 Abs. 1 BSG vereinbar sei, was die Rekurskommission gar nicht geprüft habe.

c) Es trifft zu, dass nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts das *Gesetzmässigkeitsprinzip* auch im Bereich der *Leistungsverwaltung* gilt. Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes und an das Erfordernis der Gesetzesform sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts aber im Bereich der Leistungsverwaltung im allgemeinen weniger streng als in der Eingriffsverwaltung, vor allem wenn die gewährten Leistungen nach Art und Umfang relativ bescheiden sind und der Empfängerkreis beschränkt ist. Unbestimmtheit bei der Festlegung der Begünstigten kann zudem ausgeglichen werden durch bestimmtere Regelung von Leistungsart und -umfang oder umgekehrt. Praktische Gesichtspunkte wie Anpassungsfähigkeit, Komplexität und Technizität spielen bei den Anforderungen an die Normierungsdichte leistungsrechtlicher Regelungen eine vergleichsweise grosse Rolle (vgl. *Häfelin/Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 416, S. 87, und *Georg Müller* im Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Ba-

sel/Zürich/Bern 1987 ff., Stand Mai 1995, Art. 4 Rz. 10, S. 9 f., je mit weiteren Hinweisen). Beschlüsse über regelmässig auszurichtende Subventionen, wie sie vorliegend zur Diskussion stehen, bedürfen daher jedenfalls einer rechtssatzmässigen Grundlage; Stufe und Bestimmtheitsgrad der erforderlichen Regelung hängen aber von der Art der Materie, namentlich davon ab, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende staatliche Leistungen handelt. Bei regelmässig wiederkehrenden Leistungen bedarf es für den sachgerechten und rechtsstaatlich befriedigenden Einsatz der Mittel meist einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibt. Für einmalige Vorhaben, bei denen sich keine Probleme der Gleichbehandlung und der Voraussehbarkeit stellen, können dagegen schon allgemeine Ziel- und Aufgabennormen in Verfassung oder Gesetz eine hinreichende Rechtsgrundlage bilden (BGE 118 Ia 61 f. E. 5b).

Hieraus ergibt sich, dass Subventionen als wiederkehrende Leistungen in Hinblick auf Gleichbehandlung und Voraussehbarkeit grundsätzlich einer *hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage* und einer *Verankerung in einem formellen Gesetz* bedürfen (vgl. in diesem Sinn auch OGE 60/2003/42 vom 22. Juli 2005 betreffend Denkmalpflegebeiträge, insbesondere E. 2e, S. 10 f. [Amtsbericht 2005, S. 110 f.]). Inwieweit sich die Leistungsvoraussetzungen im einzelnen aus dem Gesetz selber ergeben müssen, lässt sich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nicht entnehmen; vielmehr besteht diesbezüglich ein Gestaltungsspielraum, bei dessen Handhabung auch praktische Gesichtspunkte wie Anpassungsfähigkeit, Komplexität und Technizität der Materie berücksichtigt werden dürfen. Entsprechend der Regelung von Art. 164 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sieht Art. 50 lit. e der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV, SHR 101.000) für den Bereich des kantonalen Rechts jedoch vor, dass die *grundlegenden Bestimmungen* über staatliche Leistungen in einem *formellen Gesetz* erlassen werden müssen (vgl. dazu *Häfelin/Müller*, Rz. 396 ff., S. 83 f., und *Dubach/Marti/Spahn*, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 147).

d) Im früheren, bis Ende 2004 geltenden Recht fand sich die gesetzliche Grundlage der Kantonsbeiträge an die Löschwasserversorgung der Gemeinden in § 14 des Dekrets des Grossen Rates über die Prämien- und Feuerchutzbeiträge der kantonalen Gebäudeversicherung vom 14. Januar 1974 (OS 23, S. 145 ff.). Danach waren die von der Gebäudeversicherung genehmigten Hochdruckwasserversorgungs- und Hydrantenanlagen sowie weitere der Löschwasserversorgung dienende Einrichtungen beitragsberechtigt (Abs. 1). Soweit diese Anlagen auch noch anderen Zwecken dienten, beschränkte sich der Beitrag auf den Löschanteil (Abs. 2). Der Beitrag wurde

auf 25 % des Löschantteils bzw. 50 % bei Hydranten angesetzt (Abs. 3 und 4). Ausdrücklich festgehalten wurde, dass neben der Erstellung, dem Ausbau und der Erweiterung auch die Erneuerung und jede andere Verbesserung solcher Anlagen beitragsberechtigt sind (Abs. 5).

In der neuen, ab 2005 geltenden Regelung bestimmt Art. 35 BSG demgegenüber folgendes:

¹ Der Kanton beteiligt sich mit 25 % an den Investitionen für die Löschwasserversorgung der Gemeinden und der von ihnen betrauten Körperschaften.

² Kantonsbeiträge setzen voraus, dass sich die Investitionen im Rahmen der kantonalen und regionalen Planungen und eines Gesamtkonzepts halten.

Diese Regelung wird in § 53 BSV näher ausgeführt. § 53 Abs. 1 BSV hält zunächst als Grundsatz fest, dass der Kanton nur Beiträge an die Kosten für die erstmalige Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen, die eine für die Brandbekämpfung ausreichende zonengerechte Erschliessung mit Löschwasser unter genügendem Druck sicherstellen. In § 53 Abs. 2 BSV werden die subventionierten Kosten im einzelnen aufgezählt und festgehalten, dass auch die Erweiterung des Leitungsnetzes für die Versorgung der Hydranten mit Löschwasser beitragsberechtigt ist (lit. f). § 53 Abs. 3 BSV sieht eine Kürzung der Beiträge um 50 % vor, wo die Anlagen und Einrichtungen überwiegend zur Verbesserung der Trink- und Brauchwasserversorgung dienen. In § 53 Abs. 5 BSV wird sodann festgehalten, dass u.a. Betriebs-, Unterhalts- und Reparaturkosten nicht beitragsberechtigt sind (lit. j).

e) Die neue Regelung erfüllt im Prinzip die heutigen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Subventionsleistungen. Die grundlegende Bestimmung über die Subventionsberechtigung (Gemeinden und von ihnen betraute Körperschaften) sowie über Voraussetzung, Umfang und Zweck der Subventionsleistung (Beitrag an die Investitionskosten für die Löschwasserversorgung) finden sich im formellen Gesetz. Dessen Regelung wurde vom Regierungsrat gestützt auf die Ermächtigung durch Art. 42 Abs. 1 BSG in § 53 BSV näher konkretisiert, wobei die Subventionsberechtigung grundsätzlich auf die erstmalige Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen der Löschwasserversorgung beschränkt wurde (Abs. 1). Ferner wurden Betriebs-, Unterhalts- und Reparaturkosten von der Subventionsberechtigung ausdrücklich ausgeschlossen (§ 53 Abs. 5 lit. j BSV). Ausgeschlossen wird mit dieser Regelung aber grundsätzlich auch die Subventionierung des Ersatzes bestehender Anlagen durch entsprechende neue Anlagen. Dies ergibt sich einerseits aus dem Wortlaut von § 53 BSV, aber auch aus den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf, wonach zwar Beiträge an die Neuerstellung, Erweiterung und Verbesserung von Anlagen ausgerichtet werden, nicht aber an Reparaturen und den Ersatz bestehender Anlagen, was u.a. da-

mit begründet wird, für den blossen Ersatz bestehender Wasserversorgungsanlagen stünden finanzielle Mittel aus den vorhergegangenen Abschreibungen zur Verfügung (vgl. Bericht des kantonalen Finanzdepartements zur Verordnung über den Brandschutz und die Feuerwehr [Brandschutzverordnung; BSV] vom 14. Dezember 2004, S. 6).

f) Es stellt sich die Frage, ob sich der Regierungsrat beim Erlass der konkretisierenden Vorschriften im Rahmen der gesetzlichen Vorschrift von Art. 35 Abs. 1 BSG bzw. der ihm in Art. 42 Abs. 1 BSG erteilten Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gehalten hat bzw. ob die grundsätzliche Beschränkung der Subventionierung auf die erstmalige Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen der Löschwasserversorgung nicht auf Gesetzesstufe hätte verankert werden müssen. Als Investition im Sinn der Betriebswirtschaftslehre gilt die Anschaffung eines langfristig nutzbaren Produktionsmittels. Diese werden in der Bilanz in das Anlagevermögen aufgenommen und über den erwarteten Nutzungszeitraum abgeschrieben. Beim Begriff der Investitionskosten handelt es sich jedoch – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – insofern um einen unbestimmten, konkretisierungsbedürftigen Rechtsbegriff, als zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen unterschieden werden muss. Nettoinvestitionen sind die effektiven Neuinvestitionen nach Abzug der Abschreibungen, die zur Finanzierung des Ersatzes des Verschleisses der bestehenden Anlagen dienen. Die Bruttoinvestitionen umfassen demgegenüber neben den Nettoinvestitionen auch die sogenannten Ersatzinvestitionen, die der Ersetzung sich abnutzender Anlagen dienen (vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Investitionen>). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann somit nicht gesagt werden, Investitionskosten würden stets nur wertvermehrende Aufwendungen umfassen.

Der Regierungsrat hat den Investitionsbegriff von Art. 35 Abs. 1 BSG in § 53 Abs. 1 BSV i.S.v. Neu- bzw. Nettoinvestitionen konkretisiert, was – wie dargelegt – nicht zwingend war, zumal sich hierfür – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte oder dem gesetzgeberischen Ziel klare Hinweise ergeben. Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob es zulässig war, diese Konkretisierung erst auf Verordnungsstufe vorzunehmen.

Obwohl es sich – wie der vorliegende Fall zeigt – um eine finanziell bedeutsame Differenzierung handelt, kann nach Auffassung der *Gerichtsmehrheit* und in Abweichung vom angefochtenen Entscheid der Rekurskommission nicht gesagt werden, es handle sich um eine so grundlegende Frage, dass sie unbedingt im Gesetz geregelt werden müsse. Vielmehr geht es um eine gegenüber dem Grundsatz (Beitragsberechtigung der Investitionen für die Löschwasserversorgung) untergeordnete, eher finanztechnische Frage.

Die Delegation der näheren Umschreibung der subventionsberechtigten Investitionskosten an den Regierungsrat lässt sich überdies auch damit begründen, dass die Brandschutzaufwendungen des Kantons einerseits durch eine Brandschutzabgabe der Gebäudeeigentümer und andererseits durch Beiträge der privaten Versicherungsgesellschaften, nicht aber aus allgemeinen Mitteln finanziert werden müssen (Art. 37 BSG). Der Regierungsrat sollte daher nach Auffassung der Gerichtsmehrheit über einen gewissen Spielraum bei der Festsetzung der subventionsberechtigten Kosten verfügen, um einen Ausgleich zwischen Subventionsaufwendungen und den zu erhebenden Abgaben zu ermöglichen. Die Regelung von § 53 Abs. 1 BSV wurde denn auch damit begründet, in den nächsten Jahren sei generell mit steigenden Kosten für den Ersatz alter Leitungen zu rechnen, weshalb die bisherige Subventionspraxis zwingend restriktiver gehandhabt werden müsse, um eine unzumutbar hohe Brandschutzabgabe für die Gebäudeeigentümer zu verhindern (vgl. den erwähnten Bericht des kantonalen Finanzdepartements zur BSV, S. 6). Im übrigen kann auch darauf hingewiesen werden, dass die Beschränkung der Subventionierung auf die erstmalige Erstellung sowie die Erweiterung und Verbesserung von Löschwassersanlagen offenbar auch der Regelung in den meisten andern Kantonen entspricht und somit durchaus üblich ist, was unbestritten geblieben ist (vgl. dazu den erwähnten Bericht, a.a.O.). Insoweit kann denn auch nicht argumentiert werden, es handle sich bei der vom Regierungsrat vorgenommenen Konkretisierung um eine völlig unübliche Regelung, weshalb aus diesem Grund eine ausdrückliche Normierung im Gesetz selber nötig gewesen wäre (vgl. dazu BGE 128 I 122 E. 3c. mit Hinweisen).

Nach Auffassung der *Gerichtsminderheit* ist es demgegenüber nicht zulässig, durch die vorgenommene Konkretisierung eine sehr grosse Kategorie von Anlagen (alle blossen Ersatzinvestitionen) von der Subventionsberechtigung auszunehmen. Ein derart eingeschränktes Verständnis des Begriffs der Investition bedürfte daher nach Auffassung dieser Gerichtsminderheit einer Verankerung im formellen Gesetz, weshalb die erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde schon aus diesem Grund abzuweisen wäre.

g) Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist jedoch auch nach *einhelliger Auffassung* des Gerichts aus einem weiteren Grund abzuweisen. Die Vorinstanz hat die Auffassung vertreten, eine entsprechende, finanziell sehr stark ins Gewicht fallende Einschränkung der Subventionierung im Vergleich zur bisherigen Regelung hätte aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen im Gesetz selber, nicht erst in der Verordnung vorgenommen werden müssen, zumal beim Erlass des neuen Gesetzes der Eindruck erweckt worden sei, dass keine grundsätzliche Änderung hinsichtlich der Kantonsbeiträge an die Löschwasserversorgung eintreten werde. Unabhängig davon,

ob für die Konkretisierung des Begriffs der Investitionen gemäss Art. 35 Abs. 1 BSG der vom Regierungsrat in Anspruch genommene Beurteilungsspielraum besteht oder nicht, ist der Regierungsrat bei der näheren Regelung von Art. 35 Abs. 1 BSG nach Treu und Glauben jedenfalls an allfällige Zusicherungen gebunden, die im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich oder sinngemäss gemacht wurden (Art. 9 BV; Art. 7 Abs. 3 KV; vgl. *Häfelin/Müller*, Rz. 622 ff., insbesondere Rz. 674 ff., S. 128 ff., zur Bedeutung des historischen Willens des Gesetzgebers auch Rz. 218, S. 43 f.).

Die Vorinstanz stützt ihre Annahme, es sei im Rahmen des Erlasses des BSG der Eindruck erweckt worden, dass bezüglich der beitragsberechtigten Kosten für die Löschwasserversorgung keine oder jedenfalls keine grundlegende Änderung eintreten werde, auf die Aussage in der Vorlage des Regierungsrats über das Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz, BSG) vom 5. November 2002, wonach die Beiträge des Kantons unverändert höchstens 25 % ausmachen sollten (vgl. S. 17). Diese Aussage ist jedoch nicht eindeutig, da sie sich grundsätzlich nur zum Beitragssatz, nicht aber zum Beitragsobjekt äussert. Eine weiterreichende Aussage aber wird in der Vorlage auf Seite 18 gemacht. Im Rahmen der Erläuterungen zum Abschnitt "Finanzierung" (Art. 37–40 BSG) wird hier nämlich ausdrücklich festgehalten, die Beiträge des Kantons an die Gemeinden und die Privaten würden nicht geändert. Entgegen der Darstellung in der Stellungnahme des Beschwerdeführers ... betrifft diese Aussage nicht nur die Frage des Beitragssatzes. Vielmehr findet sie sich – wie erwähnt – im Abschnitt über die Finanzierung des Brandschutzes und enthält keinerlei Einschränkungen. In den Gesetzesberatungen wurde diese Aussage unbestrittenerweise nicht präzisiert bzw. eingeschränkt. Vielmehr weist der Beschwerdeführer selber daraufhin, dass der Vertreter des sachzuständigen Finanzdepartements in der Kantonsratskommission ausgeführt hat, man könne sich überlegen, ob die ausführlichere Formulierung von § 14 des bisherigen Beitragsdekrets in Art. 35 BSG aufzunehmen sei, oder ob man diese Details – wie vom Regierungsrat beabsichtigt – in der Verordnung aufliste. Dafür, dass der Gesetzgeber selber die Gewährung von Beiträgen an die Löschwasserversorgung im neuen Recht auf das Vorliegen echter (Neu-)Investitionen beschränken wollte, ergeben sich hieraus keinerlei Hinweise. Im Gegenteil wurde mit diesen Äusserungen tatsächlich der Eindruck erweckt, dass die bisherige Subventionsregelung trotz der Änderung im Wortlaut – jedenfalls im Prinzip – beibehalten werden sollte. Die erwähnten Aussagen stammen vom Regierungsrat selber bzw. vom zuständigen Departementssekretär, weshalb die Gesetzgebungsorgane und die interessierten Kreise nach dem Vertrauensprinzip davon ausgehen durften, dass der Regierungsrat die Konkretisierung von Art. 35 Abs. 1 BSG auf Verordnungsstufe im Sinn der bisherigen Regelung vornehmen und keine grundlegenden Änderungen einführen werde. Dass der Einschränkung der Bei-

tragsgewährung auf Neuinvestitionen im späteren Vernehmlassungsverfahren zur BSV seitens der Gemeinden keine Opposition erwuchs, vermag unter diesen Umständen nichts zugunsten des Beschwerdeführers zu ändern, da dies für die Frage der Schaffung eines Vertrauenstatbestands bei der Gesetzesberatung im Kantonsrat nicht relevant ist. Damit aber erweist sich die Einschränkung in § 53 Abs. 1 BSV, mit welcher die Subventionierung von Ersatzinvestitionen im Unterschied zum bisherigen Recht ausgeschlossen wird, als rechtswidrig.

h) Da die Frage der Rechtmässigkeit von § 53 Abs. 1 BSV nur akzessorisch zu prüfen war, kann die Bestimmung im vorliegenden Verfahren nicht aufgehoben werden (*Marti* [Verwaltungsgerichtsbarkeit], S. 235); nach Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit darf diese Verordnungsbestimmung jedoch nicht mehr angewandt werden (Art. 38 Abs. 2 KV und *Dubach/Marti/Spahn*, S. 118). Bis zur Vornahme einer neuen, rechtskonformen Konkretisierung der Investitionskosten i.S.v. Art. 35 Abs. 1 BSG in der BSV sind entsprechende Subventionsgesuche somit in diesem Punkt direkt gestützt auf die erwähnte Gesetzesvorschrift zu behandeln, wobei aus den dargelegten Gründen auch Ersatzinvestitionen beitragsberechtigt sind. In diesem Sinn hat daher die Rekurskommission Gebäudeversicherung zu Recht angeordnet, dass dem Subventionsgesuch der Stadt Schaffhausen für die Erneuerung und Erweiterung der Wasserleitung in der Brunnengasse/Ampelngasse vom 4. Januar 2005 zu entsprechen ist, falls sich die Investition im Rahmen der Planungen i.S.v. Art. 35 Abs. 2 BSG hält.

i) Zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer ist allerdings umstritten, ob und wann die planerischen Voraussetzungen gemäss Art. 35 Abs. 2 BSG erfüllt sind. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz verkenne den Sinn der Bestimmung von Art. 35 Abs. 2 BSG. Gegenstand der Planungen nach Art. 35 Abs. 2 BSG sei zum einen die Umsetzung überkommunaler Aspekte der Wasserversorgung (z.B. durch Realisierung gemeindeübergreifender Verbundlösungen). Andererseits gehe es um die finanziellen Konsequenzen der geplanten Vorhaben im Bereich der Wasserversorgung. Hingegen befassten sich diese Planungen nicht mit den eigentlichen Details der Löschwasserversorgung in den Gemeinden. Dies sei vielmehr Sache der von den Gemeinden zu erlassenden Generellen Wasserversorgungsprojekte (GWP). Die in Art. 35 Abs. 2 BSG vorbehaltenen Planungen seien deshalb für den Ersatz einer bestehenden Leitung in der Altstadt von Schaffhausen irrelevant, weshalb das Fehlen solcher Planungen für die Stadt Schaffhausen einer Subventionierung entgegen der Auffassung der Rekurskommission nicht entgegenstehe. Die Rekurskommission Gebäudeversicherung hält dem entgegen, die erwähnten Planungen bzw. Konzepte bildeten sowohl aufgrund des Gesetzes als auch der Erläuterungen zur BSV eine Voraussetzung

für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen und müssten sich daher auch mit der Frage des Ersatzes bzw. der Erweiterung von Wasserleitungen befassen, wie sie vorliegend zur Diskussion stehen, zumal diesen Planungen offensichtlich auch eine finanzpolitische Bedeutung zukomme.

Die zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer umstrittene Frage der Auslegung und Anwendung von Art. 35 Abs. 2 BSG bildet jedoch grundsätzlich nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und ist durch die relativ summarischen Stellungnahmen der Beteiligten zu diesem Punkt auch nicht hinreichend geklärt worden. Im übrigen muss diese Frage jedoch nicht geklärt werden, weil sie zwischen dem Kanton und der Stadt Schaffhausen nicht umstritten ist. Es wird daher Sache der kantonalen Feuerpolizei als zuständiger Subventionsbehörde sein, zur Handhabung von Art. 35 Abs. 2 BSG eine gesetzeskonforme und rechtsgleiche Praxis zu entwickeln, wobei darauf hinzuweisen ist, dass ihr bei der Konkretisierung und Anwendung der Bestimmung von Art. 35 Abs. 2 BSG ein nicht unerheblicher Entscheidungsspielraum zukommt, zumal lediglich verlangt wird, dass die Investitionen sich "im Rahmen" der kantonalen und regionalen Planungen und eines Gesamtkonzepts halten. Zumindest dieses Gesamtkonzept sollte aber wohl Aussagen zum Ersatz bestehender Leitungen in bereits erschlossenen Gebieten enthalten, wenn die Bestimmung von Art. 35 Abs. 2 BSG einen Sinn haben soll. Damit bestünde für den Kanton auch die Möglichkeit, im Interesse einer sinnvollen Finanzplanung auf diese Kosten, mit deren Zunahme in den nächsten Jahren gerechnet wird, Einfluss zu nehmen (vgl. dazu den erwähnten Bericht des Finanzdepartements zur BSV, S. 6).

j) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Ergebnis abzuweisen ist.