

BGer 2C 643/2019 vom 14. September 2020

Bundesgericht, 2020-09-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_643_2019

FR: TF 2C 643/2019 du 14 septembre 2020

IT: TF 2C 643/2019 del 14 settembre 2020

Regeste

Grundbeiträge an die Universitäten für das Subventionsjahr 2016 | Öffentliche Finanzen & Abgaberecht

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerdeführer haben frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) auf dem Gebiet der Finanzierung kantonaler Universitäten durch den Bund (Art. 82 lit. a BGG). Die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten setzt voraus, dass ein Anspruch auf die strittigen Subventionen besteht (Art. 83 lit. k e contrario BGG). Ein solcher Rechtsanspruch besteht, wenn die Voraussetzungen eines Beitrags in einem Gesetz (Erlass oder Verordnung) erschöpfend umschrieben werden und der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrags nicht dem Ermessen der Verwaltung anheimgestellt ist (BGE 145 I 121 E. 1.2 S. 126; 100 Ib 341 E. 1b S. 342); verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum, und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen, so nimmt dies einer Subvention nicht ihren Anspruchscharakter (BGE 110 Ib 297 E. 1 S. 300; siehe auch Urteile 2C_461/2011 vom 9. November 2011 E. 1 [betreffend Bundesbeiträge Wasserbau]; 2A.529/2005 vom 20. April 2006 E. 1 [betreffend Bundesbeiträge Hauptstrassen]; 2A.95/2004 vom 18. Februar 2004 E. 2.1 [betreffend Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung]).

E. 1.2

Strittig war im vorinstanzlichen Verfahren, ob den Beschwerdeführern für das Beitragsjahr 2016 (zusätzliche) Grundbeiträge gestützt auf das im relevanten Zeitraum anwendbare Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG; AS 2000 948) zustehen würden. Als beitragsberechtigt galten unter dem zeitlichen Geltungsbereich der Verordnung vom 13. März 2000 zum Universitätsförderungsgesetz (UFV; AS 2000 958) die Universitäten von Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Basel, St. Gallen, Lausanne, Neuenburg, Genf und der italienischen Schweiz (Art. 1 Abs. 1 UFV). Der Bund richtete diesen Universitäten Finanzhilfen in Form von Grund-, Investitions- und zusätzlichen projektgebundenen Beiträgen aus, sofern sie im Rahmen der bewilligten Kredite die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten (Art. 13 ff. UFG). Als Voraussetzung für die Beitragsgewährung hatte eine Universität insbesondere qualitativ hochstehende Leistungen zu erbringen, die vom Organ für Qualitätssicherung überprüft und von der Schweizerischen Universitätskonferenz anerkannt waren (Art. 11 Abs. 3 lit. a UFG), sowie sich in die von

der Universitätskonferenz vorgeschlagene Arbeitsteilung einfügten (Art. 11 Abs. 3 lit. b UFG ; Botschaft vom 25. November 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003, BBl 1999 297, 418). Der gewichtigste Anteil der Bundesunterstützung erfolgte in Form von Grundbeiträgen an die Betriebsaufwendungen der Universitätskantone (Art. 1 Abs. 2 UFV), wofür der Bund jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung stellte (Art. 15 UFG ; BERNHARD EHRENZELLER/KONRAD SAHLFELD, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 28 zu Art. 63a BV).

E. 1.3

In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 haben Volk und Stände Art. 63a BV angenommen, welcher gleichentags in Kraft trat (AS 2006 3033). Gemäss Art. 63a Abs. 2 BV unterstützt der Bund die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten. Ob unter dem zeitlichen Geltungsbereich des UFG und der UFV (oben, E. 1.2) ein Anspruch im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 83 lit. k BGG (oben, E. 1.1) bestand, ist seit Inkrafttreten von Art. 63a Abs. 2 BV im Lichte verfassungskonformer Auslegung zu ermitteln. Nach Auffassung des Bundesrates wird mit dem Verzicht auf eine Kann-Formulierung in Art. 63a Abs. 2 erster Halbsatz BV, wonach der Bund die kantonalen Hochschulen unterstützt, ein verfassungsmässiger Anspruch auf Unterstützung verankert (Parlamentarische Initiative - Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 2005 zum Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 23. Juni 2005, BBl 2005 5551; zur Auslegung von Kann-Formulierungen hingegen siehe BGE 118 V 16 E. 3a S. 19; Urteile 2C_229/2015 vom 31. März 2016 E. 1.2.2; 2C_735/2014 vom 7. August 2015 E. 1.2.2). Diese Auffassung wird von der herrschenden Lehre geteilt. Nach BIAGGINI ist die Unterstützung der kantonalen Hochschulen prinzipiell verpflichtend (zustimmend BERNHARD EHRENZELLER/KONRAD SAHLFELD, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 26 zu Art. 63a BV ; PETER HÄNNI, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, N. 14 zu Art. 63a BV ; offen: REGINA KIENER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, § 57 N. 12), wobei jedoch dem Bund (bzw. der Bundesversammlung als Inhaberin der Budgethoheit) bei der Festsetzung des Förderungsumfangs ein weiter Gestaltungsspielraum zukomme; ein bestimmtes Mass an Unterstützung (oder gar ein Ausgabenwachstum) lasse sich aus der neuen "Bildungsverfassung" nicht ableiten (GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, N. 8 zu Art. 63a BV).

E. 1.4

Bei den vorliegend strittigen Subventionen handelt es sich somit um Beiträge, auf welche von Verfassungs wegen grundsätzlich ein Anspruch besteht; der Umstand, dass dem Bund (bzw. der Bundesversammlung) ein Beurteilungsspielraum verblieb und der Bund insbesondere die Gewichtung der Bemessungskriterien festsetzen konnte (Art. 16 UFG), nimmt den Grundbeiträgen im Sinne von Art. 14-17 UFG nicht ihren grundsätzlichen Anspruchscharakter (oben, E. 1.1). Dass den vorliegend strittigen Grundbeiträgen grundsätzlich Anspruchscharakter zukommt, reicht für die Zulässigkeit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten aus (Art. 83 lit. k e contrario BGG); bei der Frage der Zulässigkeit des Rechtsmittels nicht weiter zu vertiefen ist, inwiefern auf die strittigen

Subventionen im Einzelfall ein materiell-rechtlicher Anspruch besteht.

E. 1.5

Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt (BGE 141 II 161 E. 2.1 S. 164). Geht es um Entscheide mit finanziellen Auswirkungen, hat die Rechtsprechung in verschiedenen Konstellationen die Legitimation von Kantonen oder Gemeinde bejaht (BGE 141 II 161 E. 2.1 S. 164 f. unter Verweis auf die Hinweise in BGE 138 II 506 E. 2.1.2 S. 509 f.). Bejaht wird die Legitimation gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BV in Konstellationen, in denen es um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die zwar öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien haben zu entsprechenden privatrechtlichen Instituten wie etwa das öffentliche Dienstrecht, das Staatshaftungsrecht oder das Enteignungsrecht (BGE 141 II 161 E. 2.3 S. 166). Vorliegend sind die beschwerdeführenden Universitätskantone über die strittigen Subventionen in vergleichbarer Weise wie Private in vermögensrechtlichen Interessen betroffen, welche staatliche Subventionen in Anspruch nehmen wollen (vgl. etwa die Urteile 2C_461/2011 vom 9. November 2011 E. 1 [betreffend Bundesbeiträge Wasserbau]; 2A.529/2005 vom 20. April 2006 E. 1 [betreffend Bundesbeiträge Hauptstrassen]; 2A.95/2004 vom 18. Februar 2004 E. 2.1 [betreffend Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung]). Neben den vermögensrechtlichen Interessen sind vorliegend auch die hoheitlichen Aufgaben der beschwerdeführenden Universitätskantone betroffen, benötigen sie doch die strittigen Grundbeiträge darstellungsgemäss zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Beschwerdeführer, die durch das angefochtene Urteil sowohl in mit Privatpersonen vergleichbarer Weise in vermögensrechtlichen Interessen wie auch in der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben betroffen sind (Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG), am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG) und mit ihren Anträgen unterlegen sind (zur Voraussetzung der formellen und materiellen Beschwerde vgl. BGE 120 II 5 E. 2a S. 7 f.; Urteil 2C_502/2016 vom 24. Mai 2017 E. 1.3.1), haben ein schutzwürdiges Interesse (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG) an der Aufhebung und Abänderung des angefochtenen Urteils. Sie sind zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.6

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und Art. 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweis). Es ist nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde auf alle sich stellenden rechtlichen Fragen einzugehen, wenn diese ihm nicht mehr unterbreitet werden (BGE 141 II 307 E. 6.5

S. 314; 135 II 384 E. 2.2.1 S. 389; Urteil 2C_625/2016 vom 12. Dezember 2016 E. 1.5, nicht publ. in BGE 143 II 102). Dabei ist das Bundesgericht weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde auch mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 141 V 234 E. 1 S. 236; 139 II 404 E. 3 S. 415).

E. 2

Die Beschwerdeführer rügen, gemäss dem in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Art. 14 Abs. 2 UFG werde den Universitätskantonen jährlich ein Gesamtbetrag für die Grundbeiträge zur Verfügung gestellt. Art. 15 Abs. 1 UFG regle die Verteilung und spreche wiederum explizit von einem jährlichen Gesamtbetrag, welcher an die Beitragsberechtigten auszurichten sei. Die Kantone hätten im Jahr 2016 Grundbeiträge nach UFG für das Beitragsjahr 2015 und im Jahr 2017 nach dem Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20) für das Beitragsjahr 2017 erhalten; die Beiträge für das Beitragsjahr 2016 seien ihnen vorenthalten worden. Sie hätten zwar im Jahr 2016 Grundbeiträge (für das Beitragsjahr 2015) erhalten, aber nichts für das Beitragsjahr 2016. Dies sei die Folge des Systemwechsels von einem nachschüssigen zu einem synchronen Auszahlungssystem, der mit dem Inkrafttreten des HFKG erfolgt sei. Die Vorinstanz, die sich mit diesem Vorbringen im vorinstanzlichen Verfahren nicht auseinandergesetzt habe, habe eine formelle Rechtsverweigerung begangen sowie Art. 63a Abs. 2 BV und Art. 15 Abs. 1 UFG verletzt, welcher ebenfalls eine jährliche Ausrichtung des Grundbeitrages vorsehe.

E. 3

Die Rügen der Beschwerdeführer treffen nicht zu.

E. 3.1

Zur vorab zu behandelnden formellen Rüge, die Vorinstanz habe in Verletzung von Art. 21 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32) das angefochtene Urteil nicht in Fünferbesetzung, sondern in Dreierbesetzung erlassen, wodurch sie Art. 30 Abs. 1 BV verletzt habe, ist festzuhalten, dass den Beschwerdeführern unbestrittenermassen die Besetzung des vorinstanzlichen Spruchkörpers vor Erlass des angefochtenen Urteils mitgeteilt worden ist. Damit erweist sich die Rüge einer Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 21 VGG als verwirkt. Denn das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) verbietet es, formelle Rügen erst bei ungünstigem Verfahrensausgang zu erheben, wenn sie bereits früher hätten vorgebracht werden können (BGE 143 V 66 E. 4.3 S. 69 f. ; 135 I 91 E. 2.1 S. 93; 135 III 334 E. 2.2 S. 336; Urteil 6B_178/2017 vom 25. Oktober 2017 E. 4; je mit Hinweis). Die neu angebotenen Beweismittel die Instruktionsrichterin betreffend wurden denn auch nicht erst durch das angefochtene Urteil veranlasst, weshalb sie im bundesgerichtlichen Verfahren nicht abgenommen werden können (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3.2

Selbst falls die formellen Rügen nicht verwirkt wären, könnte die Beschwerde deswegen dennoch nicht gutgeheissen werden. Gemäss Art. 21 VGG entscheiden die Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts in der Regel in der Besetzung mit drei Richtern oder Richterinnen (Spruchkörper, Abs. 1). Sie entscheiden in Fünferbesetzung, wenn der

Präsident beziehungsweise die Präsidentin dies im Interesse der Rechtsfortbildung oder der Einheit der Rechtsprechung anordnet (Abs. 2). Solange das Urteil noch nicht zustande gekommen ist, kann jedes Mitglied des Spruchkörpers beantragen, dass das Urteil in Fünferbesetzung zu fällen sei (Art. 32 Abs. 2 des Geschäftsreglements vom 17. April 2008 für das Bundesverwaltungsgericht [VGR; SR 173.320.1]). Art. 21 Abs. 2 VGG verpflichtet einen Abteilungspräsidenten nicht, bei Vorliegen gesetzlich definierter Kriterien eine Fünferbesetzung anzuordnen. Wohl setzt eine Besetzung des Spruchkörpers mit fünf Richtern voraus, dass diese im Interesse der Rechtsfortbildung oder der Einheit der Rechtsprechung ist. Gemäss der rechtlichen Regelung von Art. 21 Abs. 2 VGG verfügt der Abteilungspräsident bei der Anordnung der Besetzung der Richterbank über einen Ermessensspielraum (zu einer kantonalen Regelung siehe Urteil 6B_774/2010 vom 7. Januar 2011 E. 1.4), den er pflichtgemäss auszuüben hat. Das Bundesgericht überprüft die Ausübung des dem vorinstanzlichen Abteilungspräsidenten zustehenden Ermessensspielraums nicht auf seine Angemessenheit, sondern nur auf Rechtsfehler hin (Art. 95 BGG ; BGE 137 V 71 E. 5.1 S. 72 f.; 132 V 393 E. 3.3 S. 399). Nach eigener Darstellung der Beschwerdeführer in ihrer Beschwerde an das Bundesgericht vom 5. Juli 2019, S. 35 mit Verweisen, hat die Vorinstanz im Jahr 2015 einen Grundsatzentscheid (Urteil B-605/2014 vom 10. November 2015) zu den strittigen Fragen erlassen. Die Vorinstanz ging offensichtlich davon aus, dass das im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren angefochtene Urteil an diese Rechtsprechung anknüpft und somit die Kriterien für eine Fünferbesetzung - das Interesse der Rechtsfortbildung oder die Einheit der Rechtsprechung - nicht erfüllt seien. Die abweichende Auffassung der Beschwerdeführer, wonach im vorliegend angefochtenen Urteil die Fragen der Synchronität bzw. der Nachschüssigkeit der Auszahlung sowie die Natur der Abgaben abweichend vom zitierten Präjudiz beurteilt worden seien, lassen noch keine rechtsfehlerhafte Ausübung des Ermessensspielraums des vorinstanzlichen Abteilungspräsidenten beim Entscheid über die Besetzung des Spruchkörpers erkennen. Damit hätte sich die Beschwerde wegen Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV sowie Art. 21 Abs. 2 VGG so oder anders als unbegründet erwiesen.

E. 4

Beurteilt eine Behörde einen Fall abweichend von ihrer Praxis oder der Praxis einer ihr übergeordneten Instanz, ohne dass die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht, tritt sie in Konflikt mit dem Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 BV und dem Postulat der Rechtssicherheit (BGE 134 V 359 E. 8.1 S. 366; 127 V 353 E. 3a S. 355; 126 V 36 E. 5a S. 40; 125 II 152 E. 4c/aa S. 162 f.). Jede Änderung der Rechtsprechung muss sich daher auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist (BGE 145 V 50 E. 4.3.1 S. 54 f.). Die Auffassung der Vorinstanz, wonach der Bund den Hochschulkantonen die vorliegend strittigen Beiträge nach einem synchronen System leistet und den Beschwerdeführern aus den geltend gemachten Gründen für das Jahr 2016 keine weiteren Beiträge mehr zustehen, trifft im Ergebnis zu und lässt sich auf die Materialien stützen (vgl. unten, E. 5). Die Lösung der Vorinstanz entspricht somit zumindest einer gesicherten Erkenntnis des Gesetzeszweckes, weshalb sie eine Rechtsprechungsänderung gerechtfertigt hätte, falls denn eine solche überhaupt vorgelegen hätte. Angesichts der erfüllten Voraussetzung für eine Praxisänderung kann damit offen bleiben, ob die Vorinstanz im angefochtenen Urteil ihre

Praxis tatsächlich geändert hat. Eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV liegt nicht vor. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

E. 5.1

Aus dem Bundesbeschluss vom 19. September 2007 über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2008-2011 (zwölfte Beitragsperiode) (BBl 2007 7471) geht hervor, dass das Schweizerische Parlament für Grundbeiträge nach Art. 14 UFG in der zwölften Beitragsperiode (2008-2011) einen Zahlungsrahmen von 2271,9 Millionen Franken bewilligte und diesen nach Jahresanteilen aufschlüsselte (Art. 2).

E. 5.2

Wie auch die Beschwerdeführer in ihren Bemerkungen vom 14. Oktober 2019, S. 13, zur Vernehmlassung vom 11. September 2019 einräumen, entsprach bis zum Jahr 2012 das "Jahr des Zahlungsrahmens" dem Jahr vor der Auszahlung (so genannt nachschüssiges System). Im Jahr 2012 erfolgte eine Umstellung, bei der das "Jahr des Zahlungsrahmens" an das Jahr angepasst wurde, in welchem die Grundbeiträge budgetiert und ausbezahlt wurden (so genannt synchrones Auszahlungssystem). Der Schweizerische Bundesrat erläuterte diesen Systemwechsel in seiner Botschaft vom 3. Dezember 2010 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2012 (BBl 2011 757 ff., 778 f.) folgendermassen: "Förderperiode 2012 -..] Das UFG stellt drei Förderinstrumente bereit: 1. Grundbeiträge: Mit der vorliegenden Botschaft wird der Synchronisierung der Zahlungsrahmen mit den Voranschlagskrediten vorgenommen. Gemäss bisheriger Praxis werden, anders als bei den übrigen Subventionsbeständen des Bundes, die einzelnen Jahrestanchen des vierjährigen Zahlungsrahmens erst in die Budgets der Folgejahre implementiert, d.h. für die Grundbeiträge, die im Jahr 2012 ausbezahlt werden, gilt nach heutiger Praxis noch der Zahlungsrahmen 2008-2011. Im Hinblick auf das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG), das für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen ein einheitliches Finanzierungsmodell vorsieht, ist dieser Mechanismus zu ändern. Ab der Beitragsperiode 2013-2016 werden die mit der BFI-Botschaft beantragten Zahlungsrahmen neu auch in diesen Jahren in den Voranschlägen des Bundes implementiert. Aus diesen Gründen bedarf es mit der vorliegenden Botschaft keinerlei Verlängerung des laufenden Zahlungsrahmens. Diese Praxisänderung führt zu keiner Beitragslücke. Der Bund richtet wie bisher in jedem Jahr Zahlungen an die Subventionsberechtigten aus. Vier der zehn Universitätskantone haben geltend gemacht, die Ausrichtung der Grundbeiträge nach UFG folge einem "nachschüssigen" Subventionssystem, und daher würden ihnen bei einer Synchronisierung die Grundbeiträge für das Jahr 2012 vorenthalten. Sie hätten daher im Jahr der Praxisänderung einen Rechtsanspruch auf eine zweifache Subventionierung. Das Bundesamt für Justiz kommt in seinem Gutachten vom 18. Oktober 2010 zum Schluss, dass der Bund die beschriebene Anpassung der bisherigen Praxis ohne Änderung des UFG vornehmen kann und es weder aus subventionsrechtlichen noch aus finanzrechtlichen Gründen einsichtig wäre, weshalb der Praxiswechsel zu einer zweifachen Subventionierung im Umstellungsjahr führen sollte. Das UFG hält fest, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite die Grundbeiträge ausrichtet (Art. 14 Abs. 1) und dass er dafür jährlich einen Gesamtbetrag festlegt (Art. 14 Abs. 2). Einen Anspruch auf Grundbeiträge in einer bestimmten Höhe gibt es nicht. Vergangenheitsbezogen ist nur die Bemessung der Anteile, die auf die einzelnen Subventionsberechtigten entfallen. Dazu dienen die Leistungen der Universitäten in den der Auszahlung vorangegangenen zwei Jahren. Im Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG) wird die finanzielle Steuerung der

Subventionen geregelt. Nach dem FHG ist ein Zahlungsrahmen, wie er gemäss UFG für die Grundbeiträge vorgesehen ist, ein Höchstbetrag für die Voranschlagskredite der betreffenden Beitragsperiode. Er stellt keine Kreditbewilligung dar. Dabei gibt es keine Verpflichtung des Parlaments, diesen Höchstbetrag auszuschöpfen. Zahlungsrahmen entfalten somit keine Aussenwirkung. Auch die Subventionsbehörde muss im Übrigen die vom Parlament bewilligten Voranschlagskredite nicht vollumfänglich ausschöpfen. Erst durch die Übernahme in der materiell-rechtlichen Verfügung werden die fraglichen Budgetbeträge zu rechtsverbindlichen Subventionszusicherungen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung empfiehlt denjenigen Universitätskantonen, die in ihrer Rechnung eine Abgrenzung der Bundesbeiträge vornehmen, die Anpassungen über die Bilanz zu vollziehen, sodass die Finanzrechnung nicht belastet wird."

E. 5.3

Wie die Beschwerdeführer in ihren Bemerkungen vom 14. Oktober 2019, S. 13, zutreffend ausführen, wurde anlässlich der für das Beitragsjahr 2012 erfolgten Umstellung vom nachschüssigen zum synchronen System zur Vermeidung einer Beitragslücke die zwölfte Beitragsperiode (2008-2011) um ein Jahr (2012) verlängert, ohne zusätzliche Grundbeiträge für das zusätzliche Jahr vorzusehen (Art. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2008-2011 [zwölfte Beitragsperiode], Änderung vom 22. September 2011; BBl 2011 7617). Die Kritik der Beschwerdeführer daran, dass ihnen durch diese Art der Umstellung (der Bemessungsgrundlage) von einem nachschüssigen auf ein synchrones System über eine Verlängerung der zwölften Beitragsperiode um ein Jahr unter Beibehaltung desselben Zahlungsrahmens "eine Beitragslücke" entstanden sei, ist nachvollziehbar, wurde doch der für vier Jahre nach Art. 14 UFG vorgesehene Grundbeitrag auf fünf Jahre verteilt, ohne dass der ursprüngliche Zahlungsrahmen angepasst worden wäre (anders als die investitions- und projektgebundenen Beiträge, für welche für das in die zwölfte Beitragsperiode eingefügte "Zusatzjahr" ausdrücklich Erhöhungen der Verpflichtungskredite erfolgten). Wie die Beschwerdeführer jedoch in ihren Bemerkungen (zur Vernehmlassung) vom 14. Oktober 2019, S. 13, auch einräumen, erfolgte die Umstellung zum synchronen System im Jahr 2012 und nicht mit dem Inkrafttreten des HFKG am 1. Januar 2015 bzw. am 1. Januar 2017 (zur gestaffelten Inkraftsetzung siehe AS 2014 4130). Den zitierten Materialien (oben, E. 5.1) lässt sich eindeutig entnehmen, dass die Beitragsperiode 2013-2016 schon nach dem synchronen System ausbezahlt worden ist. Der Grundbeitrag, welcher den Beschwerdeführern im Jahr 2016 unbestrittenermassen ausbezahlt worden ist, wurde demnach für das Beitragsjahr 2016 und nicht für das Beitragsjahr 2015 ausgerichtet. Die Rüge, die Beschwerdeführer hätten für das Beitragsjahr 2016 keine Grundbeiträge vom Bund erhalten, trifft nicht zu. Die Anträge Ziff. 2-4 sind damit abzuweisen.

E. 5.4

Für den zeitlichen Geltungsbereich des HGKF ist das synchrone System ausdrücklich verankert worden. Gemäss Art. 17 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 2016 zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG; SR 414.201) werden die Grundbeiträge für das laufende Beitragsjahr ausgerichtet. Valable Gründe dafür, weshalb dieser Verordnungsbestimmung die Anwendung versagt bleiben sollte, lassen sich der Beschwerde nicht entnehmen und sind auch nicht offensichtlich, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist (vgl. oben, E. 1.6). Entsprechend ist auch der Subeventualantrag Ziff. 5, es sei festzustellen, dass die Grundbeiträge an die Universitäten auch unter dem HFKG

nachschüssig im Jahr nach dem Beitragsjahr auszurichten seien, unter Einschluss einer im Jahr 2017 für das Jahr 2016 nachschüssig auszurichtenden Jahrestanche, wovon zum Zeitpunkt der Eingabe dieses Gesuchs gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. a und lit. b V HFKG 80 % fällig gewesen seien, abzuweisen. Damit erweist sich die Beschwerde als vollständig unbegründet und ist auch der Hauptantrag (Ziff. 1) abzuweisen.

E. 6

Bei diesem Verfahrensausgang werden die beschwerdeführenden Universitätskantone, welche im vorliegenden Verfahren Vermögensinteressen vertreten haben, kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 4 e contrario BGG). Die angesichts des geringen Aufwands zu reduzierenden Verfahrenskosten (Art. 65 Abs. 2 BGG) sind ihnen zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 68 Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen werden nicht gesprochen (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.