

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00587 vom 28. November 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-11-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00587

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00587 du 28 novembre 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00587 del 28 novembre 2019

Regeste

Staatsbeiträge für beitragsberechtigte Bildungsgänge im Jahr 2016 | [Betragsmässige Begrenzung einer Subvention] Die vertraglichen Grundlagen zwischen der Bfin und dem MBA enthalten einen ausdrücklichen Budgetvorbehalt, weshalb die Bfin darum wissen musste, dass finanzielle Leistungen des Kantons nach § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG stets unter dem Vorbehalt der öffentlichen Finanzlage stehen, und keinen vertraglichen Anspruch auf nachträgliche Erhöhung der ihr zugesprochenen Subvention hat (E. 3 und 4.2 f.). Bei § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, welche keine Rechtsansprüche bestimmter Bildungsinstitutionen begründet, weshalb die Bfin auch keinen gesetzlichen Anspruch auf unbegrenzte Subventionierung der beitragsberechtigten Bildungsgänge hat (E. 4.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2018.00587 Urteil der 4. Kammer vom 28. November 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, vertreten durch RA B und/oder RA C, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Beschwerdegegner, betreffend Staatsbeiträge für beitragsberechtigte Bildungsgänge im Jahr 2016, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 11. Mai 2016 anerkannte der Regierungsrat des Kantons Zürich A für Bildungsgänge der höheren Fachschulen als beitragsberechtigt in den Jahren 2014–2017 (RRB Nr. 449/2016). Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich (MBA) sicherte A mit Verfügung vom 11. Juli 2016 an die beitragsberechtigten Kosten der Angebote der höheren Berufsbildung für das Kalenderjahr 2016 eine Subvention von insgesamt höchstens Fr. 2'333'000.- zu. II. A rekurrierte am 20. Juli 2016 und verlangte die "Korrektur der maximalen Leistungsgrenze auf Fr. 2'582'000.00". Die Bildungsdirektion wies den Rekurs mit Verfügung vom 31. Juli 2018 ab. III. Am 14. September 2018 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer sei ihr für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2016 eine Subvention von insgesamt Fr. 2'460'833.- bzw. ein zusätzlicher Betrag von Fr. 127'833.-, eventualiter eine vom Gericht festzusetzende Subvention zuzusprechen, subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Bildungsdirektion zurückzuweisen. Die Bildungsdirektion verzichtete am 8./9. Oktober 2018 auf Vernehmlassung; das MBA verzichtete am 18./19. Oktober 2018 auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) prüft das

Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amtes wegen. Für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide der Bildungsdirektion über Anordnungen eines Amtes betreffend die Gewährung von Subventionen ist es gemäss §§ 41 ff. VRG zuständig. Weil auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Die Beschwerdeführerin verlangt im Hauptantrag eine Erhöhung der ihr vom MBA mit Verfügung vom 11. Juli 2016 zugesicherten Subvention um Fr. 127'833.-; der Streitwert beläuft sich auf denselben Betrag, weshalb die Sache durch die Kammer zu erledigen ist (§ 38 Abs. 1 VRG, § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG).

2. Gemäss § 28 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (EG BBG, LS 413.31) kann der Kanton Dritte bzw. nicht von ihm selbst geführte höhere Fachschulen mittels Leistungsvereinbarung beauftragen, eidgenössisch anerkannte Bildungsgänge oder Teile davon sowie Nachdiplomstudiengänge zu führen, wenn daran ein besonderes öffentliches Interesse besteht, namentlich die Bildungsangebote einem Bedürfnis der Arbeitswelt entsprechen und sie von längerfristigem Nutzen sind (lit. a) und die Angebote andernfalls nicht ausreichend bereitgestellt würden (lit. b). Solche Leistungsvereinbarungen regeln nach § 35 Abs. 1 lit. d EG BBG unter anderem Art und Umfang der Leistungen des Kantons, insbesondere die Höhe der Staatsbeiträge. Die Leistungsvereinbarungen werden in der Regel als Rahmenvereinbarungen für mehrere Jahre, längstens für deren acht, abgeschlossen; sie werden in der Regel durch Jahresvereinbarungen konkretisiert (§ 2 Abs. 3 der Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung vom 24. November 2010 [VFin BBG, LS 413.312]). Für Bildungsgänge an höheren Fachschulen und Nachdiplomstudien gemäss § 28 EG BBG kann der Kanton Subventionen bis zu 75 % der anrechenbaren Aufwendungen leisten (§ 37 Abs. 1 lit. b EG BBG). Das MBA richtet an Bildungsgänge der höheren Fachschulen gemäss § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG Semesterpauschalen pro Studentin oder Student mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich aus (§ 5b Abs. 1 VFin BBG).

3. 3.1 Vorliegend schlossen die Beschwerdeführerin und der Staat Zürich, dieser vertreten durch das MBA, am 4. Dezember 2013 eine Leistungsvereinbarung über die höhere Berufsbildung und Weiterbildung bzw. eine Rahmenvereinbarung im Sinn des § 2 Abs. 3 Satz 1 VFin BBG für die Jahre 2014–2017 (nachfolgend "Leistungsvereinbarung"). Gemäss der Präambel der Leistungsvereinbarung setzt sie "die Anerkennung der Staatsbeitragsberechtigung und einen Ausgabenentscheid voraus sowie die Genehmigung des Budgets durch den Kantonsrat"; die Leistungsvereinbarung werde durch Jahresvereinbarungen ergänzt. Ziff. 3.4 der Leistungsvereinbarung hält hinsichtlich der Jahresvereinbarungen fest, in diesen würden "[e]rgänzend zu dieser Vereinbarung" – mithin ergänzend zur Leistungsvereinbarung – "die maximale Leistungsmenge und die Pauschalen pro Angebot festgelegt"; die Jahresvereinbarung werde jeweils "nach dem Budgetbeschluss des Kantonsrates" abgeschlossen.

3.2 Für das hier interessierende Kalenderjahr 2016 wird die Leistungsvereinbarung durch eine Jahresvereinbarung vom 13. Juli 2016 konkretisiert. Darin legten die Beschwerdeführerin und das MBA fest, welche Angebote während des Kalenderjahrs 2016 subventioniert würden. Es handelt sich dabei um die Ausbildungsgänge zum/zur Betriebswirtschafter/in HF sowie zum/zur Marketingmanager/in HF, beides Angebote der höheren Berufsbildung. Weiter werden darin die Semesterpauschalen vereinbart (Fr. 2'500.- für den Kurs Betriebswirtschafter/in HF und Fr. 2'000.- für den Kurs Marketingmanager/in HF). Entgegen Ziff. 3.4 der Leistungsvereinbarung wird hingegen in der Jahresvereinbarung die maximale Leistungsmenge nicht festgelegt. In Ziff. 9.2 hält die Leistungsvereinbarung zu den finanziellen Leistungen des Kantons sodann Folgendes fest:

" 9.2.1 Staatsbeitrag Die Festlegung des Staatsbeitrages erfolgt mittels Teilnehmenden-Pauschale pro Angebot [...]. 9.2.2 Abgeltung höhere Berufsbildung Die Abgeltung für Angebote der höheren Berufsbildung erfolgt in Form von Pauschalen basierend auf der VFin BBG und gemäss der Angebotsliste der Jahresvereinbarung. [...] 9.2.4 Leistungsmenge Die Leistungsmenge bilden die a. Studierenden der Bildungsgänge der höheren Berufsbildung mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich [...] 9.2.5 Berechnung der Abgeltung gemäss Ziff. 9.2.2 [...] Die Abgeltung gemäss Ziff. 9.2.2 [...] erfolgt pro Kalenderjahr. Massgeblich für die Berechnung der Abgeltung ist die Anzahl der Studierenden [...] am Stichtag 15. November des Vorjahres, am 15. Mai und am 15. November des betreffenden Jahres. Die 3 Stichtage werden anteilmässig gewichtet, wobei der Stichtag des 15. Novembers des Vorjahres mit 2/12 (Januar – Februar), der Stichtag 15. Mai mit 6/12 (März – August) und der Stichtag des 15. Novembers mit 4/12 (September bis Dezember) berücksichtigt werden. Für [...] Angebote der höheren Berufsbildung (Ziff. 9.2.2), die modular aufgebaut sind, erfolgt die Berechnung gestützt auf eine Liste der Teilnehmenden, welche die Leistungserbringerin dem MBA einreicht. Massgeblich ist dabei die Anzahl Teilnehmender gemäss Ziff. 9.2.4, an welche die Leistungserbringerin am Ende des [...] Moduls eine [...] Modulbestätigung abgibt." 3.3 Mit E-Mail vom 15. Januar 2015 hatte das MBA die Beschwerdeführerin aufgefordert, ihm bis zum 31. Mai 2015 eine "Schätzung der Teilnehmer für 2016" einzureichen. Dem kam die Beschwerdeführerin am 24. März 2015 nach; entsprechend ihren Annahmen zur Anzahl Teilnehmender an den Ausbildungsgängen zum bzw. zur Betriebswirtschafter/in HF sowie Marketingmanager/in HF schätzte sie den Staatsbeitrag für das Kalenderjahr 2016 auf Fr. 2'333'333.-. Nach unwidersprochener Darstellung der Beschwerdeführerin war die tatsächliche Studierendenanzahl der hier interessierenden Ausbildungsgänge höher als geschätzt. 3.4 Umstritten ist, ob das MBA den der Beschwerdeführerin für das Jahr 2016 zugesicherten Subventionsbeitrag auf einen Maximalbetrag begrenzen durfte oder ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf einen Unterstützungsbetrag entsprechend dem Produkt aus der tatsächlichen Anzahl Studierender an den vereinbarten Stichtagen und den in der Jahresvereinbarung festgelegten Pauschalen der beitragsberechtigten Ausbildungsgänge und damit auf eine nachträgliche Erhöhung der Subvention hat.

E. 4.1

Unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen und – gegebenenfalls – in welcher Höhe eine Subvention ausgerichtet wird, wird durch das materielle Subventions- bzw. Staatsbeitragsrecht bestimmt. Demgegenüber regelt das Finanzhaushaltsrecht nicht das Verhältnis zwischen Kanton und Subventionsempfängerin bzw. Subventionsempfänger, sondern das Verhältnis zwischen der Exekutive und dem Parlament als Budgetbehörde. Für jede Ausgabe (die sich aufgrund des Legalitätsprinzips auf eine Rechtsgrundlage stützen muss) benötigt die Exekutive einen entsprechenden Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung (§ 35 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [CRG, LS 611]). Diese doppelte Hürde für die Ausgabe kantonaler Mittel ist gewollt: Der Kanton soll nicht (wie ein Privater über sein Privatvermögen) frei über Steuer- und Gebührengelder verfügen. Er soll durch einen mehrphasigen Bewilligungsprozess von übereiltem Finanzgebaren abgehalten und dazu veranlasst werden, sich mit der Notwendig- und Zweckmässigkeit einer Ausgabe auseinanderzusetzen (vgl. zum dualistischen Ausgabenbewilligungsverfahren in der Stadt Zürich Peter Saile /Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 48, N. 667).

E. 4.2

Bei der von den Parteien im Dezember 2013 eingegangenen Leistungsvereinbarung handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. Vereinbarungen dieser Art werden in der Regel dann abgeschlossen, wenn beide Parteien an einer dauerhaften Bindung interessiert sind und die private Vertragspartei Verpflichtungen eingeht, die ihr nicht durch Verfügung auferlegt werden können. Der Vertrag wirkt für beide Parteien bindend und kann nur unter den vereinbarten Voraussetzungen oder im gegenseitigen Einverständnis abgeändert oder aufgelöst werden (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1324 und 2534). Die sich mit Vertragsabschluss einstellende Bindungswirkung hat zur Folge, dass eine der privaten Vertragspartei versprochene finanzielle Leistung grundsätzlich unabhängig vom späteren Einverständnis des Parlaments im Rahmen der Genehmigung des Budgets geschuldet ist (vgl. Yvo Hangartner, Parlament und Regierung, ZBl 91/1990, S. 472 ff., 489, auch zum Folgenden; ferner Tobias Jaag, Die Ausgabenbewilligung im zürcherischen Gemeinderecht, ZBl 94/1993, S. 68 ff., 73; Saile/Burgherr/Loretan, N. 678). Soweit sich die Exekutive gegenüber einer privaten Partei in einer gegenseitigen Leistungsvereinbarung verpflichtete, bestimmte Beiträge auszurichten, muss der Kantonsrat die notwendigen Voranschlagskredite (bzw. einen allfälligen Nachtragskredit) also unabhängig davon bewilligen, ob die Exekutive tatsächlich berechtigt war, die vertragliche Bindung ohne vorgängigen Voranschlagskredit (Budgetbeschluss) einzugehen. Eine Kürzung oder Streichung eines entsprechenden Kredits wäre nur zulässig, falls für die private Vertragspartei erkennbar war, dass die Leistungsvereinbarung nur unter Budget- oder Kreditvorbehalt Gültigkeit haben sollte (vgl. allgemein zum Budgetverfahren Jaag, S. 73 f.; Saile/Burgherr/Loretan, N. 567 ff.), und die fragliche Budgetposition bzw. Ausgabe nicht bereits anderweitig (nicht vertraglich) budgetmässig gebunden erscheint. Eine solche anderweitige budgetmässige Gebundenheit ist etwa gegeben, wenn die Ausgabe durch das Gesetz vorgegeben ist (Anspruchsstaatsbeitrag) oder die Ausgabenbewilligungsbefugnis definitiv an ein anderes Staatsorgan delegiert wurde (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2531; BGE 110 Ib 148 E. 2b ff.; ferner René Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, Basel 1971, S. 174, wonach ein gesetzlich begründeter Anspruch – ohne gesetzliche Begrenzung oder Vorbehalt – nicht durch den Voranschlag eingeschränkt oder entzogen werden kann) .

E. 4.3

Zunächst ist eine vertragliche Bindung aus Sicht des Parlaments zu verneinen, enthält die Leistungsvereinbarung vom Dezember 2013 doch wie oben 3.1 aufgezeigt einen Budgetvorbehalt; die Zusicherung der Subvention wurde mithin vom zur Verfügung stehenden Kredit abhängig gemacht (vgl. Präambel der Leistungsvereinbarung vom Dezember 2013 sowie Ziff. 6.1 Abs. 4; ferner zum rechtlichen Charakter eines solchen Vorbehalts Rhinow, S. 166, welcher die zusätzlichen bzw. zweckfremden Bestimmungen dieser Art in Subventionsverträgen als Bedingungen qualifiziert). Aus dem expliziten Hinweis auf die Genehmigung des Budgets wie auch auf den Ausgabenentscheid selbst in der Leistungsvereinbarung sowie aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich, dass die maximale Leistungsmenge bzw. der Höchstbetrag der Subvention massgeblich durch die für diese Ausgaben vorausgesetzte Kreditbewilligung bzw. die kantonsrätliche Festsetzung des Budgets beeinflusst wird. Der Beschwerdeführerin musste mithin bekannt sein, dass die finanziellen Leistungen nach § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG stets unter dem Vorbehalt der

öffentlichen Finanzlage stehen. Davon ging die Beschwerdeführerin denn auch im Rekursverfahren noch selbst aus. Entgegen in der Beschwerde vertretener Auffassung ergibt sich aus der Leistungsvereinbarung sodann nicht, dass die gemäss deren Ziff. 3.4 in den Jahresvereinbarungen festzulegende maximale Leistungsmenge anhand Ziff. 9.2.4 f. der Leistungsvereinbarung zu berechnen wäre, lässt sich doch die maximale Leistungsmenge angesichts dessen, dass sie massgeblich durch die öffentlichen Finanzlage beeinflusst wird, gar nicht bzw. erst recht nicht vorgängig zur Budgetfestsetzung berechnen. In Ziff. 9.2.4 f. der Leistungsvereinbarung wird vielmehr einzig festgelegt, wie der konkrete Subventionsanspruch – bis zur durch die maximale Leistungsmenge vorbestimmten Höchstgrenze – zu berechnen ist. Soweit die tatsächliche Leistungsmenge bzw. Anzahl Studierender die maximale Leistungsmenge übersteigt, ergibt sich folglich aus Ziff. 9.2.4 f. kein (vertraglicher) Anspruch auf eine nachträgliche Erhöhung des Höchstbetrags der Leistungsmenge bzw. Subvention.

E. 4.4

Bei § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG handelt es sich sodann um eine Kann-Vorschrift, die ein Entschliessungsermessen gewährt und keine Rechtsansprüche bestimmter Bildungsinstitutionen begründet. Entgegen ihrer Auffassung hat die Beschwerdeführerin mithin keinen gesetzlichen Anspruch auf unbegrenzte Subventionierung der beitragsberechtigten Bildungsgänge. Daran ändert auch das von der Beschwerdeführerin angerufene "öffentliche Interesse an der Subventionierung der von [ihr] angebotenen Bildungsgänge" nichts.

E. 4.5

Subventionen sind vielmehr Staatsbeiträge zur Unterstützung oder Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt (§ 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 [StaatsbeitragsG, LS 132.2]). Wie die Ausgangsverfügung zutreffend erwägt, handelt es sich bei der zugesicherten Subvention zwar um eine gebundene Ausgabe im Sinn des § 3 Abs. 2 (lit. a) StaatsbeitragsG. Als solche ist sie freilich – im Gegensatz zu den übrigen Subventionen im Sinn des § 3 Abs. 3 Staatsbeitragsgesetz – bloss referendumsmässig, jedoch nicht auch budgetmässig gebunden; die Zusicherung einer solchen Subvention steht generell unter Budgetvorbehalt (vgl. Weisung des Regierungsrats zum Staatsbeitragsgesetz, ABl 1988, S. 1246 ff., 1267; vgl. ferner Peter Saile, Das Recht zur Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 156 f.). Ein entsprechender ausdrücklicher Budgetvorbehalt findet sich hier wie erwähnt in der Rahmenvereinbarung.

E. 4.6

Auch aus den hier infrage stehenden Delegationsbestimmungen ergibt sich, dass die in § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG vorgesehenen finanziellen Leistungen Ausgaben darstellen, welche zwar referendumsmässig, nicht aber budgetmässig gebunden sind: Die Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben gestützt auf § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG wird in § 39 lit. d in Verbindung mit Anhang 2 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2) zwar ausdrücklich der Vorinstanz (als für die Berufsbildung zuständige Direktion [vgl. § 4 EG BBG]) übertragen; die Tragweite dieser Finanzdelegation ist allerdings nicht genügend erkennbar, um (auch) auf eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit schliessen zu können. Obschon die betreffenden finanziellen Leistungen gemäss den gesetzlichen Vorgaben (§ 28 Abs. 3 EG BBG in Verbindung mit § 2 Abs. 2 VFin BBG)

nur an ganz bestimmte Bildungseinrichtungen ausgerichtet werden können (Zertifizierung oder gleichwertiger Leistungsausweis, Gewährleistung der Qualität, Kontinuität und Koordination des Angebots, Eignung der Infrastruktur usw.) und die §§ 5b f. VFin BBG (in der bis 31. Dezember 2016 geltenden Fassung [OS 68, 54; OS 70, 159]) eine Grundlage für die Berechnung der pro studierender Person auszurichtenden Pauschalen enthalten, lässt sich nämlich insbesondere die maximale Höhe der Ausgaben durch die gesetzlichen Bestimmungen (allein) nicht abschätzen, da darin etwa keine maximalen Klassengrößen vorgegeben werden; und auch bezüglich des Zeitpunkts der Ausgabe besteht ein gewisser Entscheidungsfreiraum der Vorinstanz. Eine Kontrolle von deren Ausgabenbeschlüssen bzw. derjenigen des MBA (vgl. § 42 FCV in Verbindung mit § 66 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11]) durch das Parlament lässt sich hier deshalb trotz der in § 39 lit. d FCV vorgenommenen Ausgabendelegation rechtfertigen (so schon VGr, 19. Dezember 2018, VB.2018.00590, E. 5.3 Abs. 1).

E. 5.1

Wie nun aus dem Protokoll des Kantonsrats zur Budgetdebatte 2016 hervorgeht, waren in dem – als Grundlage für das Budget 2016 dienenden – Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan ([KEF]; vgl. hierzu § 9 ff. CRG) des Regierungsrats unter der Leistungsgruppe 7306, Berufsbildung, für das Jahr 2016 im Vergleich zum Vorjahr noch Mehrkosten für Beiträge an die Höhere Berufsbildung von Fr. 2'200'000.- ausgewiesen gewesen, die der Einfrierung des Budgets 2016 auf dem Stand des Jahres 2015 zum Opfer gefallen waren; eine Verschlechterung des Budgets 2016 in diesem Umfang lehnte die Mehrheit des Kantonsrats ab (Protokoll der Sitzung des Zürcher Kantonsrates vom 14. Dezember 2015, S. 1939 ff. [abrufbar unter www.kantonsrat.zh.ch > Geschäfte > Protokolle]; ferner KEF 2013–2016 [abrufbar unter www.fv.zh.ch > Finanzplanung]). Die Vorinstanz bzw. das MBA sah sich deshalb veranlasst, die in diesem Bereich vorgegebene (für das Jahr 2016) zu tiefe bzw. nicht für alle zu erwartenden Ausgaben ausreichende Kreditsumme auf die unterschiedlichen Empfängerinnen und Empfänger finanzieller Leistungen im Sinn von §§ 36 ff. EG BBG zu verteilen. In solchen Fällen hat grundsätzlich zunächst die Auszahlung vorbehaltlos zugesicherter Leistungen zu erfolgen sowie von Kostenanteilen nach § 36 EG BBG, das heisst von Staatsbeiträgen, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt (vgl. § 2 f. StaatsbeitragsG); der verbleibende Rest ist unter den Empfängerinnen und Empfängern von unter Vorbehalt zugesicherten Subventionen bzw. von Ermessensstaatsbeiträgen aufzuteilen, wobei die Verwaltung nach pflichtgemäßem Ermessen vorzugehen und auf eine rechtsgleiche und willkürfreie Verteilung der vorhandenen Mittel zu achten hat (vgl. hierzu Rhinow, S. 173 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2531).

E. 5.2

Dafür, dass das MBA rechtsungleich oder willkürlich vorgegangen wäre, liegen keine Anhaltspunkte vor; solches wird denn auch von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Bei der Verteilung der vom Parlament gesprochenen Mittel knüpfte die Behörde vielmehr – was sachgerecht erscheint – an die Prognosen der einzelnen Bildungseinrichtungen für das Jahr 2016 an, so bei der Beschwerdeführerin an die im Mai 2015 eingereichte Schätzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der von ihr im Jahr 2016 durchgeführten Kurse, und errechnete gestützt auf die massgeblichen (gesetzlich bzw. vertraglich festgelegten) Pauschalen die jeweiligen Maximalbeiträge für das Jahr 2016. Bei

der Beschwerdeführerin ergab dies den Betrag von Fr. 2'333'000.-, weshalb ihr das MBA gestützt auf § 39 lit. d FCV am 11. Juli 2016 mit der Ausgangsverfügung ("Ausgabenbewilligung") eine Subvention in höchstens diesem Umfang zusicherte.

E. 6.1

Zwar folgt der Voranschlags- bzw. Budgetkredit dem Verpflichtungskredit (Ausgabenbewilligung) in der Regel zeitlich nach; da der Voranschlag eine Jahresperiode erfasst, kommt es in der Praxis allerdings häufig vor, dass zum Zeitpunkt der Budgetierung der Verpflichtungskredit noch nicht gesprochen ist, womit der Voranschlagskredit oder mindestens eine erste Tranche davon zeitlich vor dem Verpflichtungskredit gesprochen wird (Saile/Burgherr/Loretan, Rz. 676 ff.). Die Beschwerdeführerin vermag insofern aus dem Umstand nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, dass das MBA über die ihr auszurichtende Subvention für das Jahr 2016 erst nach der Budgetdebatte des Kantonsrats beschloss (vgl. sodann Ziff. 3.4 Abs. 2 der Leistungsvereinbarung).

E. 6.2

Freilich ist hier nicht zu übersehen, dass die Beschwerdeführerin gewisse Dispositionen für das fragliche Beitragsjahr bereits lange vor diesem Zeitpunkt treffen musste und die letztlich gesprochene Subvention geringer ausfiel, als von ihr erwartet worden sein mag. Entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin ergibt sich jedoch daraus nicht die Unzulässigkeit der Plafonierung der ihr für das Jahr 2016 auszurichtenden bzw. ausgerichteten Subvention. Aufgrund des expliziten Hinweises auf die Genehmigung des Budgets wie auch den Ausgabenentscheid selbst in der Leistungsvereinbarung war der Beschwerdeführerin bekannt, dass die finanziellen Leistungen nach § 37 Abs. 1 lit. b EG BBG stets unter dem Vorbehalt der öffentlichen Finanzlage stehen. Wiewohl es zutreffen mag, dass es der Beschwerdeführerin aufgrund verschiedener Unsicherheitsfaktoren nicht möglich war, eine "zuverlässige Schätzung" der Anzahl Teilnehmender an den beitragsberechtigten Ausbildungsgängen zu den vertraglich vorgesehenen bzw. in der Zukunft liegenden Stichtagen abzugeben, musste sie dennoch davon ausgehen, dass die von ihr und den weiteren beitragsberechtigten Bildungseinrichtungen jährlich eingereichten Planzahlen vom Regierungsrat bzw. der Vorinstanz zur Abschätzung der im Folgejahr anfallenden kassenwirksamen Summe herangezogen würden und diese wiederum ins Budget eingestellt würde. Ihre Angaben in diesem Zusammenhang gegenüber dem MBA vermochten insofern nicht nur diesem als Orientierungspunkt für die im nächsten Jahr zu tätigen Ausgaben zu dienen, sondern gleichzeitig auch der Beschwerdeführerin selbst einen (für die Planungssicherheit notwendigen) Anhaltspunkt zur Grössenordnung des zu erwartenden, das heisst vom Beschwerdegegner später höhenmässig "in etwa" bewilligten Beitrags zu liefern.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin macht weiter einen Anspruch auf Erhöhung der Subvention aus Gründen des Vertrauensschutzes geltend. In diesem Zusammenhang bringt sie vor, das MBA habe in den Jahresvereinbarungen der Jahre 2014, 2015 und 2016 sowie in den "korrespondierenden Verfügungen der Jahre 2014 und 2015" darauf verzichtet, die Höhe der Staatsbeiträge einseitig festzulegen bzw. vertraglich zu vereinbaren, weshalb sie davon ausgegangen sei, dass das MBA auch im Jahr 2016 auf eine Festlegung der maximalen Leistungsmenge verzichten werde.

E. 7.2

Die fehlende Festlegung der maximalen Leistungsmenge in den Jahresvereinbarungen 2014, 2015 und 2016 bildete für sich von vornherein keine geeignete Vertrauensgrundlage, zumal der Beschwerdeführerin bekannt sein musste und auch bekannt war, dass die maximale Leistungsmenge nicht aufgrund der effektiven Studierendenzahlen festgelegt würde, sondern "sich aus dem Budgetbeschluss des Kantonsrates ableitet". Die Beschwerdeführerin hat sich sodann entgegenhalten zu lassen, in der Vergangenheit diesbezüglich nie opponiert und die betreffenden Jahresvereinbarungen jeweils anstandslos unterzeichnet zu haben. Die Beitragsverfügungen der Rechnungsjahre 2014 und 2015 liegen nicht in den Akten. Die Beschwerdeführerin macht zwar sinngemäss geltend, für die Kalenderjahre 2014 und 2015 eine anhand der tatsächlichen Leistungsmenge bzw. auf Basis der effektiven Teilnehmeranzahl zu den Stichtagen berechnete Subvention erhalten zu haben, bringt indes nicht vor, die tatsächliche Anzahl Studierender der beitragsberechtigten Ausbildungsgänge sei bereits in den Jahren 2014 und 2015 über der zuvor erwarteten gelegen. Wie es sich damit verhält, kann jedoch offenbleiben; selbst wenn der Beschwerdeführerin in den Jahren 2014 und 2015 jeweils ein höherer als der zuvor geschätzte Betrag gewährt worden wäre, stellte dies für sich allein genommen noch keine Vertrauensgrundlage dar (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1995; so schon VGr, 19. Dezember 2018, VB.2018.00590, E. 5.5). Anzumerken bleibt, dass die Beschwerdeführerin nicht substantiiert geltend macht oder belegt, dass sie in Unkenntnis der Ausgangsverfügung in den beitragsberechtigten Ausbildungsgängen je eine zusätzliche Klasse bzw. eine Klasse mehr als den geschätzten Teilnehmendenzahlen entsprechend geführt hätte. Vielmehr führte sie in der Rekurschrift vom 20. Juli 2016 noch aus, falls sie nur die verfügte maximale Leistungsmenge erhalte, müsse sie Studierende "ablehnen", welche sich dann an einer anderen Schule einschreiben müssten, bzw. dass "der Anmeldestand" die verfügte maximale Leistungsgrenze übersteigen werde, was gegen die Annahme gutgläubig getätigter, nicht mehr rückgängig zu machender Dispositionen – wie sie für einen Vertrauenstatbestand vorausgesetzt würden – spricht.

E. 8.1

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz schliesslich in formeller Hinsicht vor, sie habe sich mit ihren (der Beschwerdeführerin) Vorbringen im Rekursverfahren "zur Unmöglichkeit der Teilnehmerschätzung im Voraus" nicht oder nur ungenügend auseinandergesetzt; sie rügt damit eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör.

E. 8.2

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) fliesst das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini,

Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen).

E. 8.3

Die Verfügung vom 31. Juli 2018 setzt sich zwar tatsächlich nicht mit den Einwänden der Beschwerdeführerin zur Unmöglichkeit "exakter Angaben der Studierendenzahlen mehr als ein Jahr im Voraus" bzw. den angeführten Unsicherheitsfaktoren auseinander. Zur Wahrung der Begründungspflicht ist indes wie soeben aufgezeigt eine Befassung mit jedem einzelnen Parteivorbringen auch nicht erforderlich. Insgesamt setzt sich die Verfügung vom 31. Juli 2018 mit der Sachlage in einem Ausmass auseinander, das der Beschwerdeführerin erlaubte, sich der Tragweite des Entscheids bewusst zu werden und ihn in voller Kenntnis der Sache an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt nicht vor; die Rüge der Gehörsverletzung ist unbegründet.

E. 9

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 10.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Zu prüfen bleibt, ob es sich rechtfertigt, einen Teil der Kosten – wie von der Beschwerdeführerin angestrebt – der Vorinstanz aufzuerlegen, weil diese gegen das Beschleunigungsgebot verstossen habe.

E. 10.2

Im Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen haben die Parteien Anspruch auf Beurteilung innert nützlicher Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 und § 4a VRG, vgl. auch § 27c VRG). Eine Rechtsverzögerung ist anzunehmen, wenn behördliches Handeln nicht grundsätzlich verweigert wird, jedoch nicht binnen der gesetzlichen Frist oder – wo eine solche fehlt – nicht binnen angemessener Frist erfolgt (BGE 103 V 190 E. 3c; Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 40 f.). Die Grenze der zulässigen Verfahrensdauer ist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls festzulegen. Die Feststellung einer verfassungswidrigen Rechtsverzögerung setzt allerdings voraus, dass der Beschwerdeführer die Vorinstanz erfolglos um eine raschere Abwicklung des Verfahrens ersucht und sein entsprechendes Interesse dargetan hat (BGr, 16. Oktober 2008, 2D_110/2008, E. 5; VGr, 13. März 2013, VB.2012.00556, E. 4.1). Vorliegend beantragt die – anwaltlich vertretene – Beschwerdeführerin weder explizit noch implizit die Feststellung einer Rechtsverzögerung im Rekursverfahren, sie will eine solche vielmehr lediglich im Rahmen der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorliegenden Verfahrens berücksichtigt haben. Für eine dispositivmässige Feststellung einer Verletzung des Beschleunigungsgebots bleibt damit von vornherein kein Raum, möglich wäre einzig ein erwägungswises Festhalten einer solchen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 4a N. 30). Aus den Akten erhellt, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Rekursantwort am 28. September 2016 "zur Kenntnisnahme" zusandte. Am 3. März 2017 erkundigte sich die Beschwerdeführerin, bis wann mit einem Rekursentscheid zu rechnen sei, worauf ihr beschieden wurde, ein Entscheid "vor Sommer 2017" erscheine "kaum möglich". Im Januar 2018 gelangte die Beschwerdeführerin ein weiteres Mal an die Vorinstanz und erkundigte sich nach dem "Verfahrensstand". Die Vorinstanz antwortete daraufhin, es sei mit einem Entscheid "im

zweiten Quartal 2018" zu rechnen. Die Beschwerdeführerin hat sich mithin zwar wiederholt danach erkundigt, bis wann mit einem Rechtsmittelentscheid zu rechnen sei, indes nicht zum Ausdruck gebracht, dass sie mit der langen Bearbeitungsdauer nicht einverstanden sei, sondern vielmehr Verständnis für die erneute Verzögerung nach dem Sommer 2017 geäußert. Eine teilweise Kostenbelastung der Vorinstanz aus Billigkeitsgründen erscheint deshalb vorliegend nicht angezeigt.

E. 11

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Art. 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erklärt die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) gegen Entscheide über Subventionen für unzulässig, auf die kein Anspruch besteht. Soweit ein Anspruch auf die Subvention, um die es geht, geltend gemacht wird, kann demnach die ordentliche Beschwerde erhoben werden. Andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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