

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00590 vom 19. Dezember 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-12-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00590

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00590 du 19 décembre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00590 del 19 dicembre 2018

Regeste

Staatsbeitrag | [Die Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des MBA, mit welcher dieses der Beschwerdeführerin unter Hinweis auf das Budget 2016 für das Jahr 2016 an ihre Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung vorbereitender Kurse für die eidgenössische Berufsprüfung und von Bildungsgängen der höheren Fachschulen "eine Subvention von insgesamt höchstens Fr. 92'000.-" zusprach.] Nach § 37 Abs. 1 lit. a f. EG BBG kann sich der Kanton mit Subventionen von bis zu 75 % an den anrechenbaren Aufwendungen der Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer für vorbereitende Kurse gemäss § 27 EG BBG und Bildungsgänge gemäss § 28 EG BBG beteiligen; es besteht jedoch kein Anspruch auf finanzielle Unterstützung des Kantons (E. 2.1). Soweit sich die Exekutive - wie vorliegend - gegenüber einer Institution in einer Leistungsvereinbarung verpflichtete, bestimmte Beiträge auszurichten, muss der Kantonsrat die notwendigen Voranschlagskredite (bzw. einen allfälligen Nachtragskredit) grundsätzlich 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 und die fragliche Budgetposition bzw. Ausgabe nicht bereits anderweitig (nicht vertraglich) budgetmässig gebunden erscheint (E. 5.2). Bei den in § 37 Abs. 1 lit. a und lit. b EG BBG vorgesehenen finanziellen Leistungen handelt es sich indes um Ausgaben, welche zwar referendumsmässig, nicht aber auch budgetmässig gebunden sind; eine vertragliche Bindung ist aus Sicht des Parlaments ebenfalls zu verneinen, enthält die Leistungsvereinbarung vom Januar 2014 doch einen Budgetvorbehalt (E. 5.3). Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz bzw. das MBA der Beschwerdeführerin lediglich eine Subvention in Höhe von maximal Fr. 92'000.- für das Jahr 2016 zusprach; dafür, dass die Behörde bei der Verteilung der in diesem Bereich vorgegebenen (für das Jahr 2016) zu tiefen bzw. nicht für alle zu erwartenden Ausgaben ausreichenden Kreditsumme auf die unterschiedlichen Empfängerinnen und -empfänger finanzieller Leistungen im Sinn von §§ 36 EG BBG rechtsungleich oder willkürlich vorgegangen wäre, liegen jedenfalls keine Anhaltspunkte vor; solches wird denn auch von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht (E. 5.4). Die Plafonierung der Subvention ist schliesslich auch aus Vertrauensschutzgesichtspunkten nicht als unzulässig einzustufen (E. 5.5). Abweisung. Abweichende Meinung einer Kammerminderheit.

Erwägungen

E. 4

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die Deckelung der ihr für das Jahr 2016 auszurichtenden Subvention und macht geltend, der Beschwerdegegner stelle in der Ausgangsverfügung zum ersten Mal – ohne Vorankündigung und ohne ihr Einverständnis in der Jahresvereinbarung 2016 – lediglich auf die "Planzahlen basierend auf Vorjahreswerten" ab statt – wie sonst – auf die effektiven Studierendenzahlen, die anhand der drei in Ziff. 9.2.5 festgelegten Stichtage nachgewiesen werden könnten. So sei in der Vergangenheit nie von "einer Maximalbeitragshöhe gesprochen" worden, "welche der Abrechnung nach Stichtagen entgegenstehen würde". Im Jahr 2015 habe sie mithin trotz identischer Budgeteingabe (Fr. 92'000.-) wie in den Jahren 2016 und 2014 einen Betrag von rund Fr. 142'000.- vom Beschwerdegegner zugesprochen erhalten; im Jahr 2014 seien es immerhin rund Fr. 100'000.- gewesen. Sie habe deshalb darauf vertrauen dürfen, dass der Beschwerdegegner die Berechnung der ihr zustehenden Beiträge auch im Jahr 2016 "vereinbarungskonform" (vgl. Ziff. 9.2.5 der Leistungsvereinbarung) mittels "Gewichtung nach Stichtagen" vornehme. Dem hält der Beschwerdegegner entgegen, dass sich das beanstandete Kostendach am vom Kantonsrat bewilligten Budget 2016 der Leistungsgruppe Nr. 7306 Berufsbildung orientiere, "welches im Bereich der Subventionen für die Höhere Berufsbildung auf Grund der Budgeteingaben der Schulen festgelegt" worden sei, so im Fall der Beschwerdeführerin gestützt auf deren (Budget-)Eingabe für das Jahr 2016. Damit bzw. mit der Festsetzung einer "Höchstgrenze pro Anbieter" werde mit anderen Worten die Einhaltung der finanzrechtlichen Vorgaben – insbesondere die Einhaltung der Budgetvorgaben des Kantonsrats – sichergestellt, was zulässig sei. In der Präambel der mit der Beschwerdeführerin abgeschlossenen Leistungsvereinbarung finde sich denn auch ausdrücklich festgehalten, dass diese neben der Anerkennung der Staatsbeitragsberechtigung einen Ausgabenentscheid sowie die Genehmigung des Budgets durch den Kantonsrat voraussetze.

E. 5.1

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 Finanzhaushaltrecht 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. 5.2

Bei der von den Parteien im Januar 2014 eingegangenen Leistungsvereinbarung, welche die Übertragung öffentlicher Aufgaben im Bereich der Berufsbildung an die Beschwerdeführerin im Austausch gegen eine finanzielle Leistung des Beschwerdegegners

zum Inhalt hat, 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 einget, 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 Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1324 und 2534). Die sich mit Vertragsabschluss einstellende Bindungswirkung hat zur Folge, dass die der Beschwerdeführerin 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 Institution 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. §§ 34 ff. CRG; ferner 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. 5.3

Bei § 37 Abs. 1 EG BBG handelt es sich – wie aufgezeigt – um eine Kann-Vorschrift, die ein Ermessen gewährt und keine Rechtsansprüche bestimmter Bildungsinstitutionen begründet. Die Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben gestützt auf § 37 Abs. 1 lit. a und lit. b EG BBG wird sodann 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 zwingend (auch) auf eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit schliessen zu können. Obschon die betreffenden finanziellen Leistungen gemäss den gesetzlichen Vorgaben (§ 27 Satz 2 bzw. § 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. Es handelt sich bei den in § 37 Abs. 1 lit. a und lit. b EG BBG vorgesehenen finanziellen Leistungen folglich um Ausgaben, welche zwar referendumsmässig, nicht aber auch budgetmässig gebunden sind. Eine vertragliche Bindung ist aus Sicht des Parlaments schliesslich ebenfalls zu verneinen, enthält die Leistungsvereinbarung vom Januar 2014 doch einen Budgetvorbehalt (vgl. auch § 10 Abs. 3 StaatsbeitragsG), welchen sich die Beschwerdeführerin entgegenhalten zu lassen hat; die Zusicherung der Subvention wurde mithin ausdrücklich vom zur Verfügung stehenden Kredit abhängig macht (vgl. Präambel der Leistungsvereinbarung vom Januar 2014 sowie Ziff. 6.1 [act. 8/8/1]; ferner zum rechtlichen Charakter eines solchen Vorbehalts Rhinow, S. 166, welcher die zusätzlichen bzw. zweckfremden Bestimmungen dieser Art in Subventionsverträgen als Bedingungen qualifiziert).

E. 5.4

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 Kantonsrat 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 EG BBG zu verteilen. In solchen Fällen hat grundsätzlich zunächst die Auszahlung vorbehaltlos zugesicherter Subventionen zu erfolgen sowie von Kostenanteilen nach § 36 EG BBG, das heisst von Staatsbeiträgen, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt (vgl. und § 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 pflichtgemäsem 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). Dafür, dass das MBA rechtsungleich oder willkürlich vorgegangen wäre, aber 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 "Budgeteingaben" bzw. Prognosen der einzelnen Bildungseinrichtungen für das Jahr 2016 an, so bei der Beschwerdeführerin an die – wie sie sagt – "Ende 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. 92'000.-, weshalb ihr das MBA gestützt auf § 39 lit. d FCV am 7. Juli 2016 mit der Ausgangsverfügung ("Ausgabenbewilligung") eine Ausgabe in höchstens diesem Umfang zusicherte.

E. 5.5

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. Freilich ist hier nicht zu übersehen, dass die Beschwerdeführerin ihre Dispositionen für das fragliche Beitragsjahr bereits lange vor diesem Zeitpunkt treffen musste und die letztlich gesprochene Subvention deutlich geringer ausfiel, als von ihr erwartet worden war bzw. als die vergangenheitsbezogene konkrete Bemessung nach Ziff. 9.2.5 der Leistungsvereinbarung ergab. Dies führt indes – entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin – nicht zur Unzulässigkeit der Plafonierung der ihr für das Jahr 2016 auszurichtenden bzw. ausgerichteten Subvention aus Vertrauensschutzgesichtspunkten. 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. a und lit. b EG BBG stets unter dem Vorbehalt der öffentlichen Finanzlage stehen. Auch dürfte sie sich dessen bewusst gewesen sein, dass die von ihr und den weiteren beitragsberechtigten Bildungseinrichtungen jährlich gegen Jahresende eingereichten Planzahlen vom Regierungsrat bzw. der Vorinstanz zur Abschätzung der im Folgejahr anfallenden kassenwirksamen Summe herangezogen werden und diese wiederum ins Budget eingestellt wird. 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. Daran ändert nichts, dass ihr in den Jahren 2014 und 2015 jeweils ein höherer als der im Budget eingegebene Betrag gewährt worden war, stellt dies für sich allein genommen doch noch keine Vertrauensgrundlage dar (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1995). Was wiederum die Tatsache anbelangt, dass in den Jahresvereinbarungen 2014, 2015 und 2016 keine "maximale Leistungsmenge" vorgesehen wurde, was die Planungssicherheit der Beschwerdeführerin ohne Frage zusätzlich erhöht hätte, hat sich diese entgegenhalten zu lassen, in der Vergangenheit diesbezüglich nie opponiert zu haben und die betreffenden Jahresvereinbarungen jeweils anstandslos unterzeichnet zu haben. Wie sie selbst einräumt, profitierte die Beschwerdeführerin in den Jahren 2014 und 2015 denn auch klarerweise davon, dass das MBA entgegen Ziff. 3.4 der Leistungsvereinbarung nicht bereits jeweils unmittelbar nach Vorliegen des Budgets für das kommende Jahr die maximale Leistungsmenge (Studierendenzahlen) anhand ihrer Planzahlen fixierte. Auch vor diesem Hintergrund fällt eine Berufung auf Treu und Glauben deshalb ausser Betracht.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

E. 8

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 öffentlichrechtlichen 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.