



Abteilung II  
B-196/2018

## Urteil vom 27. Mai 2019

Besetzung

Richter Keita Mutombo (Vorsitz),  
Richterin Eva Schneeberger, Richter David Aschmann,  
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

1. **Kanton Basel-Stadt**,  
handelnd durch Erziehungsdepartement,  
Leimenstrasse 1, 4001 Basel,  
2. **Kanton Basel-Landschaft**,  
handelnd durch Bildungs-, Kultur- & Sportdirektion  
des Kantons Baselland, Verwaltungsgebäude,  
Rheinstrasse 31, 4410 Liestal,  
3. **Kanton Zürich**,  
handelnd durch Bildungsdirektion Kanton Zürich,  
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,  
alle vertreten durch Rechtsanwälte  
Prof. Dr. iur. Daniel Staehelin und/oder lic. iur. Astrid Mounier,  
Kellerhals Carrard Basel,  
Hirschgässlein 11, Postfach 257, 4010 Basel,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF**,  
Bundeshaus Ost, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Grundbeiträge an die Universitäten für das  
Subventionsjahr 2016.

## Sachverhalt:

### A.

Am 9. August 2017 ersuchten die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich (nachfolgend: Beschwerdeführer) das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (im Folgenden: Vorinstanz) von sich aus sinngemäss um Folgendes:

1. Es sei an die Betriebskosten des Jahres 2016 der Universität Basel eine erste Tranche der Grundbeiträge in Höhe von Fr. 72'465'688.– auszurichten, Mehrforderung vorbehalten.
2. Es sei an die Betriebskosten des Jahres 2016 der Universität Zürich eine erste Tranche der Grundbeiträge in Höhe von Fr. 110'855'095.– auszurichten, Mehrforderung vorbehalten.
3. Eventualiter seien an die Betriebskosten des Jahres 2016 der Universitäten Basel und Zürich je eine nach pflichtgemässen Ermessen festgelegte Tranche der Grundbeiträge auszurichten.
4. Subeventualiter sei festzustellen, dass den Antragstellern die Grundbeiträge an die Universitäten auch unter dem HFKG nachschüssig im Jahr nach dem Beitragsjahr auszurichten sind, unter Einschluss einer im Jahr 2017 für das Jahr 2016 nachschüssig auszurichtenden Jahrestranche, wovon zum Zeitpunkt der Eingabe dieses Gesuchs gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. a und b V-HFKG 80 % fällig sind.

Die Beschwerdeführer brachten vor, die Auszahlung der Grundbeiträge erfolge im Jahr 2017 gemäss Art. 17 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 2016 zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG, SR 414.201) für das Subventionsjahr 2017. Die Auszahlung 2016 sei gemäss dem Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999 (UFG, AS 2000 948) für das Jahr 2015 erfolgt. Für das Subventionsjahr 2016 hätten sie keine Beiträge erhalten. Art. 17 Abs. 1 V-HFKG habe die synchrone Auszahlung der Grundbeiträge unter dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG, SR 414.20) eingeführt. Damit seien ihnen – so die Beschwerdeführer weiter – Grundbeiträge für 2016 vorenthalten worden. Da sowohl das UFG wie das HFKG einen Rechtsanspruch auf jährliche Grundbeiträge gewährten und es an einer gesetzlichen Grundlage für die Verweigerung einer Jahrestranche fehle, seien ihnen noch Grundbeiträge für 2016 zu entrichten. Diese entsprächen ungefähr den 2016 ausbezahlten und vom Bund bereits zurückgestellten Beträgen, wobei zum gegenwärtigen Zeitpunkt erst eine Anzahlung in Höhe von 80 % geschuldet sei. Sollte die Vorinstanz zum Ergebnis kommen, dass Art. 17 Abs. 1 V-HFKG keine Synchronisierung der Grundbeiträge bewirken könne und die Auszahlung weiterhin nachschüssig erfolge,

sei das Recht auf nachschüssige Auszahlung unter Einschluss einer Zahlung 2017 für 2016 in einer Feststellungsverfügung festzuhalten.

## B.

Am 6. November 2017 verfügte die Vorinstanz wie folgt über die "Verteilung der Grundbeiträge 2017 für die Universitäten":

### "1. Beiträge

Die Grundbeiträge für die Universitäten belaufen sich auf insgesamt 664 031 100 Franken. Dieser Betrag wird wie folgt aufgeteilt:

a. Kantone	Franken
Basel	89 601 581
[...]	
Zürich	139'238'073
<b>Total</b>	<b>664 031 100</b>

### 2. [Auszahlung]"

Die Verfügung stützte sich unter anderem auf:

- Art. 47 Abs. 1 Bst. a, Art. 48 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a, Art. 49 bis 52 HFKG,
- Art. 15 bis 17 V-HFKG,

und erfolgte angesichts der gelieferten Angaben der Jahre 2015 und 2016.

## C.

Mit Verfügung vom 21. November 2017 wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführer vom 9. August 2017 vollumfänglich ab. Dabei erhob sie keinerlei Verfahrenskosten. Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, dass den Kantonen die Grundbeiträge zur Universitätsförderung von Anfang an synchron ausgerichtet worden seien. In den Jahren 1967 bis 1969 seien im Sinn eines monetären Erfüllungsgeschäfts jeweils vorbestehende Ansprüche ausbezahlt worden. Ab 1970 seien die Grundbeiträge im gleichen Jahr zugesprochen und ausgerichtet worden. Laut der Vorinstanz bestand deshalb kein Anlass, den gesuchstellenden Kantonen für das Jahr 2016 eine zweite Tranche an UFG-Grundbeiträgen auszurichten.

Im Anhang fügte die Vorinstanz ihrer Verfügung folgende Übersicht bei:

**Tabelle 1:** Übersicht über die Ausrichtung der Grundbeiträge 1966-2016

Mehrjahresbeschluss	Jahresanteile	Budget	Staatsrechnung
1966-1968 (AS 1966 1349): 200 Mio.	1966: 45 Mio.	1966: - 1967: 45 Mio.	1966: 0.5 Mio. 1967: 45 Mio.
	1967: 65 Mio.	1968: 65 Mio.	1968: 65 Mio.
	1968: 90 Mio.	1969: 90 Mio.	1969: 90 Mio.
1969-1974 (Art. 24 HFG 1968, AS 1968 1585): 500 Mio + 100 Mio (AS 1972 779)	1969: 60 Mio.	1970: 60 Mio.	1970: 60 Mio.
	1970: 70 Mio.	1971: 70 Mio.	1971: 70 Mio.
	1971: 95 Mio.	1972: 95 Mio.	1972: 95 Mio.
	1972: 114 Mio.	1973: 114 Mio.	1973: 114 Mio.
	1973: 127 Mio.	1974: 127 Mio.	1974: 127 Mio.
1975-1977 (AS 1974 1517): 506 Mio.	1974: 135 Mio.	1975: 135 Mio.	1975: 135 Mio.
	1975: 150 Mio.	1976: 150 Mio.	1976: 150 Mio.
	1976: 168 Mio.	1977: 168 Mio.	1977: 168 Mio.
1978-1980 (AS 1979 140): 576 Mio.	1977: 188 Mio.	1978: 188 Mio.	1978: 188 Mio.
	1978: 190 Mio.	1979: 190 Mio.	1979: 190 Mio.
	1979: 192 Mio.	1980: 192 Mio.	1980: 192 Mio.
1981-1983 (AS 1981 234): 655 Mio. (s.a. AS 1980 1492)	1980: 194 Mio.	1981: 179 Mio.	1981: 179 Mio.
	1981: 210 Mio.	1982: 194 Mio.	1982: 194 Mio.
	1982: 215 Mio.	1983: 198 Mio.	1983: 198 Mio.
1984-1987 (AS 1984 750): 1115 Mio.; (s.a. AS 1983 347, 1985 663)	1983: 230 Mio.	1984: 212 Mio.	1984: 212 Mio.
	1984: 258 Mio.	1985: 237 Mio.	1985: 237 Mio.
	1985: 271 Mio.	1986: 264 Mio.	1986: 264 Mio.
	1986: 286 Mio.	1987: 263 Mio.	1987: 263 Mio.
1988-1989 (AS 1988 334): 592 Mio.	1987: 300 Mio.	1988: 276 Mio.	1988: 276 Mio.
	1988: 289 Mio.	1989: 289 Mio.	1989: 289 Mio.
	1989: 303 Mio.	1990: 303 Mio.	1990: 303 Mio.
1990-1991 (AS 1990 235): 649 Mio	1990: 317 Mio.	1991: 317 Mio.	1991: 317 Mio.
	1991: 332 Mio.	1992: 332 Mio.	1992: 332 Mio.
1992-1995 (BBI 1992 III 515): 1793 Mio. (s.a. AS 1993 325)	1992: 408 Mio.	1993: 358 Mio.	1993: 358 Mio.
	1993: 436 Mio.	1994: 370 Mio.	1994: 370 Mio.
	1994: 459 Mio.	1995: 379 Mio.	1995: 379 Mio.
	1995: 490 Mio.	1996: 378 Mio.	1996: 378 Mio.
1996-1999 (BBI 1995 III 559): 1656 Mio. (s.a. AS 1995-3676, 1996 3304)	1996: 399 Mio.	1997: 370 Mio.	1997: 370 Mio.
	1997: 409 Mio.	1998: 373 Mio.	1998: 373 Mio.
	1998: 419 Mio.	1999: 379 Mio.	1999: 379 Mio.
	1999: 429 Mio.	2000: 380 Mio.	2000: 380 Mio.
2000-2003 (BBI 2000 1046): 1616.3 Mio.* (s.a. BBI 2001 67, 2002 5868)	2000: 380.2 Mio.	2001: 384 Mio.	2001: 380 Mio.
	2001: 380.2 Mio.	2002: 416 Mio.	2002: 416 Mio.
	2002: 411.8 Mio.	2003: 444 Mio.	2003: 444 Mio.
	2003: 444.1 Mio.	2004: 476 Mio.	2004: 476 Mio.
2004-2007 (BBI 2003 6885): 2310 Mio. (s.a. AS 2004 1633, 2005 5427)	2004: 528 Mio.	2005: 495 Mio.	2005: 495 Mio.
	2005: 562 Mio.	2006: 504 Mio.	2006: 504 Mio.
	2006: 590 Mio.	2007: 497 Mio.	2007: 492 Mio.
	2007: 630 Mio.	2008: 525 Mio.	2008: 525 Mio.
2008-2011/2012 (BBI 2007 7471, 2011 7617): 2271.9 Mio.	2008: 549.8 Mio.	2009: 550 Mio.	2009: 550 Mio.
	2009: 559.7 Mio.	2010: 560 Mio.	2010: 560 Mio.
	2010: 565.4 Mio.	2011: 560 Mio.	2011: 560 Mio.
	2011: 597 Mio.	2012: 595 Mio.	2012: 595 Mio.
2013-2016 (BBI 2012 8367)	2013: 615.2 Mio.	2013: 615.2 Mio.	2013: 615 Mio.
	2014: 641.1 Mio.	2014: 640.8 Mio.	2014: 640.8 Mio.
	2015: 666.7 Mio.	2015: 649.7 Mio.	2015: 649.7 Mio.
	2016: 693.4 Mio.	2016: 664.8 Mio.	2016: 664.8 Mio.

\* Der Zahlungsrahmen 2000-2003 wurde zweimal mit Budgetbeschlüssen aufgestockt (Beschlüsse vom 13. Dezember 2000, Art. 7, und 12. Dezember 2001, Art. 6).

Ferner hing die Vorinstanz ihrer Verfügung eine "Tabelle 2: Übersicht über die Ausrichtung der Grundbeiträge 1966-2016" vom 24. Oktober 2017 an. Deren Seite 6 sieht wie folgt aus:

Jahresanteil gem. BB, AVB bzw. Zahlungsrahmen	Budgetbeschluss	Budget- und Auszahlungsjahr	Bemessungsperiode (für die Verteilungsrechnung)	Entstehung der Subventionsansprüche	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
2014 (641.1 Mio.)	Dez. 2013 640.8 Mio.	2014 640.8 Mio.	Ø (2012/2013)	2014 (Budget und Subv.verfügung 2014)	Art. 14 f. UFG (SR 414.20); Art. 6 ff. und 12 f. UVF (SR 414.201)	Jahresanteil nach Zahlungsrahmen und Budget
2015 (666.7 Mio.)	Dez. 2014 649.7 Mio.	2015 649.7 Mio.	Ø (2013/2014)	2015 (Budget und Subv.verfügung 2015)	dito	dito
2016 (693.4 Mio.)	Dez. 2015 664.8 Mio.	2016 664.8 Mio.	Ø (2014/2015)	2016 (Budget und Subv.verfügung 2016)	dito	dito

#### D.

Gegen diese Verfügung haben die Beschwerdeführer am 8. Januar 2018 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie stellen sinn-gemäss folgende Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 21. November 2017 sei aufzuheben.
2. Die Vorinstanz sei zu verpflichten, an die Betriebskosten des Jahres 2016 der Universität Basel eine erste Tranche der Grundbeiträge in Höhe von Fr. 72'465'688.– auszurichten, zuzüglich 5% Verzugszinsen ab Einreichung dieser Beschwerde, Mehrforderung vorbehalten.
3. Die Vorinstanz sei zu verpflichten, an die Betriebskosten des Jahres 2016 der Universität Zürich eine erste Tranche der Grundbeiträge in Höhe von Fr. 110'855'095.– auszurichten, zuzüglich 5% Verzugszinsen ab Einreichung dieser Beschwerde, Mehrforderung vorbehalten.
4. Eventualiter sei das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Festsetzung je einer nach pflichtgemäsem Ermessen festgelegten Tranche von Grundbeiträgen an die Betriebskosten der Universitäten Basel und Zürich für das Jahr 2016.
5. Subeventualiter sei festzustellen, dass den Antragstellern die Grundbeiträge an die Universitäten auch unter dem HFKG nachschüssig im Jahr nach dem Beitragsjahr auszurichten sind, unter Einschluss einer im Jahr 2017 für das Jahr 2016 nachschlüssig auszurichtenden Jahrestranche, wovon zum Zeitpunkt der Eingabe des Beitragsgesuchs gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. a und b V-HFKG 80% fällig waren.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich MwSt) zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung machen die Beschwerdeführer im Wesentlichen erneut geltend, den Kantonen seien die Beiträge für 2016 vorenthalten worden. Mit Art. 17 V-HFKG habe der Bundesrat die Synchronisierung von Beitrags- und Auszahlungsjahr eingeführt und faktisch umgesetzt. Erfolge dies ohne

Auszahlung der Grundbeiträge 2016, erlitten sie – so die Beschwerdeführer – einen Verlust. Eine Vertröstung auf unbestimmte Zeit und ohne konkrete Zusicherung der Zahlung wie in Art. 17 Abs. 3 V-HFKG vorgesehen, sei keine annehmbare Lösung. Sie (die Beschwerdeführer) beziehungsweise ihre Universitäten würden faktisch ein Beitragsjahr verlieren und müssten in der Bilanz Abschreibungen zu Lasten des Ergebnisses vornehmen. Sie verlangten daher die zeitnahe Auszahlung des übersprungenen Beitragsjahrs 2016. Der Bund habe seit dem Beitragsjahr 1966 jährlich Grundbeiträge ausbezahlt und verweigere diese nun für das Jahr 2016. Erklärtes primäres Ziel der Beschwerdeführer sei es, dass ihnen die vorerhaltenen Grundbeiträge für das Jahr 2016 beziehungsweise der Teil, der bereits bei Einreichung des Gesuchs fällig gewesen sei, zugesprochen werde. Sie seien in diesem Fall bereit, sich die im Jahr 2017 ausgerichteten Grundbeiträge an die für das Jahr 2016 auszurichtenden Grundbeiträge anrechnen zu lassen. Es sei nicht wesentlich, nach welchen gesetzlichen Grundlagen die im Jahr 2017 für 2016 auszurichtenden Grundbeiträge bemessen würden. Das Gericht könne dies auch offenlassen und damit faktisch der Verwaltung den Entscheid überlassen.

#### **E.**

In ihrer Vernehmlassung vom 12. April 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung sämtlicher Rechtsbegehren, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer. In grundsätzlicher Betrachtung und mit Blick auf das Subventionsmodell der UFG-Grundbeiträge werde nirgends gesagt, mit den Kantonsanteilen würden die Aufwendungen jedes Kantons im Vorjahr (alias "Beitragsjahr") abgegolten. Einen individuellen, rechtssatzmässig bezifferten Anspruch eines einzelnen Kantons auf Deckung "seiner" Aufwendungen des "Vorjahres" gebe es bei den UFG-Beiträgen nicht, weil es um die Verteilung eines Gesamtbetrags gehe. Der Bundesrat habe schon im Jahr 2012 die Auffassung vertreten, die Grundbeiträge würden gegenwartsbezogen ausgerichtet. Es sei somit konsistent und rechtlich zulässig gewesen, dass der Bundesrat in der V-HFKG festgehalten habe, die Grundbeiträge würden (wie früher die UFG-Grundbeiträge) für das laufende Beitragsjahr ausgerichtet. Dieser Auffassung seien auch die eidgenössischen Räte gefolgt. Insofern bestreite sie (die Vorinstanz) formell die Darstellung der Beschwerdeführer, wonach die „Verwaltung“ die Synchronisierung faktisch vorgenommen habe.

**F.**

Die Beschwerdeführer wenden in ihrer Replik vom 8. Juni 2018 ergänzend ein, eine Verbuchung im Jahr der Auszahlung bedeute nicht, dass der entsprechende Kanton davon ausgehe, diese erfolge synchron. Bei einer Umstellung von einem nachschüssigen auf einen synchronen Auszahlungsmodus komme es zwangsläufig zu einem beitragslosen Jahr, wenn nicht eine Doppelzahlung erfolge. Schliesslich bestreiten die Beschwerdeführer, dass die eidgenössischen Räte die Auffassung vertreten hätten, die Grundbeiträge würden gegenwartsbezogen ausgerichtet.

**G.**

Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 13. Juli 2018 an ihrem Rechtsbegehren fest. Dabei bekräftigt sie ihren Standpunkt, wonach es aus der Sicht des Bundes nie Bestrebungen für einen "Systemwechsel" gegeben habe.

**H.**

Mit Eingabe vom 13. Mai 2019 hat die Rechtsvertretung der Beschwerdeführer unaufgefordert eine Honorarnote eingereicht.

**I.**

Auf diese und die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit entscheidend, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 21. November 2017, mit der das Subventionsgesuch der Beschwerdeführer vom 9. August 2017 abgewiesen wurde, unterliegt – als Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) in Verbindung mit Art. 16 Abs. 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) – der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 44 VwVG).

**1.2** Die Beschwerdeführer, deren Hauptbegehren auf Ausrichtung einer ersten Tranche der Grundbeiträge für das – angeblich rechtswidrig ausge-

lassene – Subventionsjahr 2016 abgewiesen wurde, sind als materielle Adressaten der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a bis c VwVG; ETIENNE POLTIER, Les Subventions, in: Lienhard [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Bd. X Finanzrecht, 2011, Rz. 196). Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie an Form und Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), die Rechtsvertreter haben sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

**1.3** Auf die Beschwerde ist somit – unter Vorbehalt von Erwägung 8 hiernach – grundsätzlich einzutreten.

## **2.**

**2.1** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**2.2** Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann grundsätzlich gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG).

## **3.**

**3.1** Die Beschwerdeführer rügen im Wesentlichen, es seien ihnen die Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2016 vorenthalten worden. Der Bund sei seiner Pflicht zu deren Ausrichtung nicht nachgekommen. Er habe seit dem Beitragsjahr 1966 jährlich nachschüssig Grundbeiträge ausbezahlt. Im Jahr 2017 habe er die Synchronisierung von Beitragsjahr und Zahlungsjahr vorgenommen. Deshalb müsse er – neben der mit der Verfügungsverfügung 2017 für das Subventionsjahr 2017 gewährten Auszahlung – noch eine weitere Auszahlung für das ausgelassene Subventionsjahr 2016 leisten. Sonst müssten in der Bilanz Abschreibungen zu Lasten des Ergebnisses vorgenommen werden.

**3.2** Demgegenüber lehnt die Vorinstanz eine Doppelzahlung, wie sie die Beschwerdeführer verlangen (oben E. 3.1), mit der Begründung ab, die

jährlichen Kantonsanteile würden für die Betriebsaufwendungen des laufenden Jahres ausgerichtet. Es habe nie Bestrebungen für einen "Systemwechsel" gegeben.

**3.3** Folglich ist vorliegend strittig und zu prüfen, ob die Vorinstanz im Rahmen der angefochtenen Verfügung das Gesuch der Beschwerdeführer um Ausrichtung von Grundbeiträgen an die Betriebskosten des Jahres 2016 zu Recht abgewiesen hat (vgl. oben E. 2.2).

#### **4.**

**4.1** In formell-rechtlicher Hinsicht finden mangels anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 130 V 1 E. 3.2). In materiell-rechtlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung hatten (BGE 134 V 315 E. 1.2, 132 V 215 E. 3.1.1, 130 V 329 E. 2.3; zum Ganzen statt vieler: Urteile des BVGer B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 3.1 und B-6813/2013 vom 2. Juni 2015 E. 2.2). Spezialgesetzliche Intertemporalregeln haben indessen immer Vorrang vor den allgemein intertemporalrechtlichen Regeln (vgl. statt vieler: BGE 130 V 329 E. 2.3 mit Hinweis).

**4.2** Laut Art. 36 SuG werden Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen beurteilt nach (i) dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt worden ist (Bst. a), oder (ii) dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wurde (Bst. b).

**4.3** Vorliegend beantragen die Beschwerdeführer zusätzliche Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2016 und monieren in ihrer Beschwerde, bei Einführung der Synchronisierung durch das HFKG sei eine letzte Tranche 2017 für 2016 unter dem UFG auszurichten, da das Beitragsjahr 2016 noch im Anwendungszeitraum des UFG liege. Dieses sei in diesem Beitragsjahr noch auf die Grundbeiträge anwendbar gewesen.

**4.4** Das Beitragsjahr ist die Periode, in welchem die Aufgaben erfüllt werden, die mit den umstrittenen Grundbeiträgen abgegolten werden. Ob die Beschwerdeführer einen noch offenen Anspruch auf Finanzhilfe an die Betriebskosten des Jahres 2016 haben, beurteilt sich daher nach dem im Jahr

2016 geltenden Recht, somit nach dem UFG und der zugehörigen Verordnung vom 13. März 2000 (UFV, AS 2000 958) (vgl. Art. 36 Bst. b SuG, E. 4.2 hiervor).

## **5.**

Der Bund unterstützt nach Art. 63a Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten. Diese Bestimmung, die verfassungsrechtlich den grundsätzlichen Anspruch auf Unterstützung vorsieht (Urteil des BVGer B-605/2014 vom 10. November 2015 E. 4.4.4), wurde auf Gesetzesebene vor Inkrafttreten des HFKG im UFG ausgeführt. Das UFG galt nach dessen Art. 29 Abs. 2 bis zum 31. Dezember 2007. Die Geltungsdauer des UFG wurde jedoch mehrmals und zuletzt mit Bundesbeschluss vom 17. Juni 2011 (AS 2011 5871) bis zum 31. Dezember 2016 (Art. 29 Abs. 5 UFG) verlängert (Ziff. I dieses Beschlusses; vgl. Botschaft des Bundesrats vom 3. Dezember 2010 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012, BBI 2011 757, 826; im Folgenden: Botschaft 2010). Das UFG ist auf diesen Zeitpunkt hin durch das HFKG abgelöst worden (BBI 2011 7455 sowie Botschaft 2010, S. 826), desgleichen auf Verordnungsebene die UFV durch die V-HFKG.

## **6.**

**6.1** Das Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) regelt die Staatsrechnung, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf der Verwaltungsebene und die Rechnungslegung (Art. 1 Abs. 1 FHG).

**6.2** Gestützt auf Art. 19 Abs. 1 FHG erstellt der Bundesrat eine mehrjährige Finanzplanung, welche die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre umfasst und Folgendes ausweist: (a.) den in der Planperiode erwarteten Finanzierungsbedarf; (b.) die Deckung des erwarteten Finanzierungsbedarfs; (c.) die voraussichtlichen Aufwände und Erträge.

**6.3** Nach Art. 29 FHG beschliesst die Bundesversammlung den jährlichen Voranschlag nach dem ihr vom Bundesrat jährlich bis Ende August unterbreiteten Entwurf.

**6.4** Gemäss Art. 30 Abs. 1 FHG folgt der Voranschlag nach Inhalt und Gliederung der Staatsrechnung des Bundes, umfasst aber keine Geldflussrechnung, keine Bilanz und keinen Eigenkapitalnachweis. Nach Art. 30

Abs. 2 FHG enthält der Voranschlag: (a.) die Bewilligung der Aufwände und der Investitionsausgaben (Voranschlagskredite); (b.) die Schätzung der Erträge und der Investitionseinnahmen; (c.) die bewilligten Gesamtausgaben und die geschätzten Gesamteinnahmen. In der Botschaft zum Voranschlag gibt der Bundesrat eine Übersicht über die einzelnen Budgetpositionen, die er gegenüber dem Vorjahr neu eingeführt, aufgehoben, getrennt oder zusammengelegt hat (Art. 30 Abs. 4 FHG).

**6.5** Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben (Art. 20 Abs. 1 FHG). Zahlungsrahmen können insbesondere dann festgesetzt werden, wenn Zusicherungen und Zahlungen in das gleiche Jahr fallen, ein Ermessensspielraum besteht und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist (Art. 20 Abs. 2 FHG). Der Zahlungsrahmen stellt keine Kreditbewilligung dar (Art. 20 Abs. 3 FHG).

**6.6** Enthält der Voranschlag für einen Aufwand oder eine Investitionsausgabe keinen oder keinen ausreichenden Kredit, ist ein Nachtragskredit zu beantragen (Art. 33 Abs. 1 FHG). Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die Nachtragskreditbegehren periodisch (Art. 33 Abs. 2 FHG).

**6.7** Nach Art. 57 Abs. 2 FHG dürfen Verwaltungseinheiten nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Die Kredite dürfen nur für den bewilligten Zweck und für unerlässliche Bedürfnisse verwendet werden.

## 7.

**7.1** Bisher hat die Vorinstanz unbestrittenermassen jedes Jahr Grundbeiträge an die Universitätskantone ausbezahlt (vgl. Sachverhalt Bst. B bis D).

**7.2** Die Beschwerdeführer begehren mit den vorliegend gestellten Anträgen somit eine zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträgen durch die Vorinstanz. Eine solche Zahlung würde indes einen entsprechenden Budgetbeschluss der vereinigten Bundesversammlung voraussetzen (vgl. oben E. 6.6 f.). Diese budgetierte für die Jahre 2016 und 2017 jedoch – soweit ersichtlich – keine finanziellen Mittel für eine zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträgen. Mit anderen Worten sprach das Parlament keine Mittel für eine diesbezügliche doppelte Auszahlung in Form einer Zahlung sowohl für das laufende als auch für das vergangene Jahr (vgl. Staatsrechnungen 2016 und 2017 der Schweizerischen Eidgenossenschaft [zu finden unter:

<<https://www.efv.admin.ch>> > Finanzberichte > Staatsrechnung, abgerufen am 1. Mai 2019] und die dazugehörigen Dokumente). Die im Rahmen der Staatsrechnung 2017 vorgenommene Rückstellung in der Höhe von Fr. 639 Millionen ist – wie die Vorinstanz zu Recht ausführt – nicht mit einem entsprechenden Budgetbeschluss beziehungsweise einem vom Bundesparlament bewilligten Kredit gleichzusetzen. Vielmehr bedürfte eine zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträgen eines Nachtragskredits seitens der Exekutive (E. 6.6 hiervor). Einen solchen hat der Bundesrat bisher, soweit ersichtlich, namentlich für das Subventionsjahr 2016 nicht beantragt.

**7.3** Damit steht fest, dass vorliegend keine finanziellen Mittel für eine zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträgen für das Jahr 2016 an die Kantone vorhanden sind, die sich auf das UFG und die UFV stützen. Dementsprechend besteht zum Urteilszeitpunkt kein finanzielles Substrat, das unter den betreffenden Kantonen für das besagte Jahr zusätzlich zu den bereits erfolgten Zahlungen in den Jahren 2016 und 2017 verteilt werden könnte. Es stellt sich in diesem Zusammenhang weiter die Frage, ob das Bundesverwaltungsgericht befugt ist, vorfrageweise einen Budgetentscheid des Bundesparlaments zu überprüfen.

**7.4** Ein Budgetentscheid ist grundsätzlich ein behördeninterner Akt, der eine Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben darstellt und mit dem die Legislative die Kontrolle über die Verwaltung ausübt, der aber keine Rechtswirkungen entfaltet und keiner gerichtlichen Anfechtung unterliegt (BGE 72 I 279, 95 I 531 E. 3, 99 Ia 188 E. 2b; Urteil des BGer 2C\_955/2016 vom 17. Dezember 2018 E. 1.1.3 mit zahlreichen weiteren Hinweisen; vgl. KLAUS A. VALLENDER/DAVID WALDMEIER, Mehr Kontinuität für die Schuldenbremse, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2017, S. 1511). Mithin entfalten Budgetbeschlüsse des Parlaments Rechtswirkungen allein im Verhältnis zur Regierung; Rechte oder Pflichten für ausenstehende Dritte ergeben sich hieraus nicht (ANDREAS GLASER, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 27. April 2016, 1C\_415/2015, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 117 [2016], S. 666; vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl. 2017, Art. 167 N 14; PIERRE MOOR/ALEXANDRE FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, Droit administratif, Bd. I, 3. Aufl. 2012, S. 485). Beim Budgetprozess handelt es sich um einen politischen Prozess, in welchen ein Gericht nicht einzugreifen hat. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es, wenn kein Budget- oder Ausgabenbeschluss des Parlaments vorliegt, keiner Umsetzungshandlung bedarf, um das Geld nicht auszugeben. So stellt ein Beschluss der Regierung, einen bestimmten Geldbetrag mangels Ausgaben- oder

Budgetbeschlusses des Parlaments nicht auszugeben, grundsätzlich keinen anfechtbaren Entscheid dar, weil er keine neue Rechtslage schafft, sondern nur das bestätigt, was ohnehin schon gilt (vgl. zum Ganzen: Urteile des BGer 2C\_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 5.2 und 2A.166/1997 vom 30. Oktober 1998 E. 3c, in: ZBI 101/2000 S. 371; vgl. ferner obgenanntes Urteil 2C\_955/2016 E. 1.1.3).

Anders würde es sich nur mit Bezug auf gebundene Ausgaben verhalten, das heisst mit Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind (BGE 125 I 87 E. 3b; obgenanntes Urteil 2C\_272/2012 E. 5.2 und Urteil des BGer 1P.59/2004 vom 17. August 2004 E. 5.1, in: ZBI 106/2005 S. 238). Solche Ausgaben muss die Regierung – der Bundesrat – auch dann beschliessen, wenn kein Ausgaben- oder Budgetbeschluss des Parlaments vorliegt (vgl. BGE 124 II 436 E. 10h, 110 Ib 148 E. 2c, je mit weiteren Hinweisen; oben erwähnte Urteile 2C\_955/2016 E. 1.1.3, 2C\_272/2012 E. 5.2 und 2A.166/1997 E. 3c). *In casu* ist eine zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträge namentlich antragsgemäss für das Jahr 2016 jedoch weder in einem Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben noch zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich.

**7.5** Ein allfälliger Anspruch der Beschwerdeführer gegenüber der Vorinstanz auf Auszahlung von Grundbeiträgen beziehungsweise zusätzlichen Auszahlungen kann demnach – da es sich wie oben in E. 7.4 erwähnt nicht um sogenannt gebundene Ausgaben handelt – von vornherein nur insoweit bestehen, als tatsächlich entsprechende, das heisst vom Parlament zweckgebunden budgetierte beziehungsweise nachbudgetierte finanzielle Mittel ("Gelder") vorhanden sind (vgl. E. 6.7 hiervor). Da solche mit Bezug auf die begehrte zusätzliche Jahreszahlung zum Zeitpunkt des vorliegenden Urteils fehlen, besteht nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts kein diesbezüglicher Anspruch der Beschwerdeführer. Falls ein zusätzlicher jährlicher Grundbeitrag ausbezahlt werden soll, müsste nach dem Gesagten zuerst die Bundesversammlung darüber entscheiden.

## **8.**

**8.1** Zusammenfassend ist entscheidend, dass für eine allfällige zusätzliche Jahreszahlung von Grundbeiträgen vorliegend keine bereits budgetierten finanziellen Mittel vorhanden sind, die unter den betreffenden Kantonen verteilt werden könnten. Demnach kann im vorliegenden Fall mit Blick auf das bundesverwaltungsgerichtliche Urteil B-605/2014 vom 10. November

2015 offengelassen werden, ob die Grundbeiträge unter dem UFG und der UFV aufgrund einer Vergangenheitsbemessung ("für das laufende Jahr") oder einer Gegenwartsbemessung ("nachschiessig") ausbezahlt wurden.

**8.2** Als Subeventualantrag haben die Beschwerdeführer ein Feststellungsbegehren gestellt. Dieses ist im Folgenden zu prüfen, weshalb sich die diesbezügliche Eintretensfrage erst jetzt stellt (vgl. oben E. 1.3).

**8.2.1** Für ein Feststellungsbegehren gilt auch im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich Art. 25 Abs. 2 VwVG. Danach ist solchen Begehren nur zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Als solches gilt ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. Ein Feststellungsbegehren ist – abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen – praxisgemäss weiter nur zulässig, wenn das geltend gemachte schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann (sog. Subsidiarität der Feststellungsverfügung; statt vieler: BGE 142 V 2 E. 1.1, 137 II 199 E. 6.5 und 132 V 257 E. 1; Urteile des BGer 8C\_438/2016 vom 16. November 2016 E. 2.1, 2A.220/2004 vom 15. November 2004 E. 1; BVGE 2007/50 E. 1.2.2; Urteil des BVGer A-5243/2017 vom 16. August 2018 E. 1.4 mit Hinweisen; ISABELLE HÄNER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 25 N 17 ff.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.29 f.).

**8.2.2** Daher besteht neben dem Entscheid über das Leistungsbegehren betreffend die zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträgen 2016 in Bezug auf diese Beiträge kein Feststellungsinteresse. Soweit die Beschwerdeführer eine Feststellung hinsichtlich weiterer, künftiger Jahre unter der V-HFKG beantragen, sind weder die Vorinstanz noch das Bundesverwaltungsgericht befugt, eine abstrakte Normenkontrolle durchzuführen. Eine Anfechtbarkeit von generell-abstrakten Erlassen ist vor Bundesverwaltungsgericht nicht vorgesehen (BGE 139 V 72 E. 2.2; Urteil des BGer 2C\_348/2011 vom 22. August 2011 E. 3.2; BVGE 2016/15 E. 5.1), desgleichen auch nicht vor der Vorinstanz. Die Frage der Rechtmässigkeit der V-HFKG könnte daher höchstens vorfrageweise Gegenstand sein (vgl. BGE 139 II 384 E. 2.3; BVGE 2016/15 E. 5.1.1; Urteil des BVGer A-2702/2018 vom 23. April 2019 E. 2.4.4 mit Hinweisen). Ein schutzwürdiges Interesse an der beantragten Feststellungsverfügung ist mithin nicht erkennbar. Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

**9.**

Folglich besteht zum Zeitpunkt des vorliegenden Urteils kein Anspruch der Beschwerdeführer auf eine zusätzliche Auszahlung von Grundbeiträgen für das Subventionsjahr 2016. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

**10.**

**10.1** Bei diesem Verfahrensausgang sind die Verfahrenskosten in vollem Umfang den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren ermessensweise auf Fr. 35'000.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG sowie Art. 1, 2 und 4 VGKE) und sind dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 49'995.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 14'995.– ist den Beschwerdeführern je zu einem Drittel nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihnen zu bezeichnendes Konto zurückzuerstatten.

**10.2** Weder die unterliegenden Beschwerdeführer noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG *e contrario* und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**11.**

In Bezug auf die Frage, ob dieses Urteil gegebenenfalls mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden könnte, ist entscheidend, ob der in Frage stehende Beitrag als Anspruchs- oder als Ermessenssubvention qualifiziert wird, denn die Beschwerde gegen Entscheide bezüglich Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ist nicht zulässig (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frage, ob eine Beschwerde an das Bundesgericht zulässig ist oder nicht, kann vorliegend offengelassen werden, da ihre Beantwortung nicht in der Kompetenz des Bundesverwaltungsgerichts liegt. Vielmehr wird das Bundesgericht gegebenenfalls selbst über die Zulässigkeit einer allfälligen Beschwerde entscheiden. Diese Erwägung führt zu der offen formulierten Rechtsmittelbelehrung, wie sie dem nachfolgenden Entscheiddispositiv angefügt ist.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 35'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 49'995.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 14'995.– wird den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils je zu einem Drittel zurückerstattet.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Rechtsvertretung; Gerichtsurkunde; Beilage: je 1 Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Keita Mutombo

Andrea Giorgia Röllin

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, soweit die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 4. Juni 2019