



Urteil vom 2. Oktober 2017

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Pietro Angeli-Busi,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Forschungsförderung (2017-2020);
Verfügung vom
5. Dezember 2016.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 16. April 2015 reichte A. _____ (Beschwerdeführerin) beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ein Gesuch um einen „Beitrag an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung“ nach Art. 15 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG, SR 420.1) ein. Die Beschwerdeführerin ersuchte für die Periode 2017-2020 um einen Beitrag in der Höhe von Fr. 5'450'000.–. Gemäss Gesuch sollte mit dem Beitrag insbesondere eine deutliche Aufstockung der Bibliothekare der Bibliothek [...] ermöglicht werden, um die laufende Bücher-Inventarisierung beschleunigt abschliessen zu können, sowie die Anzahl fachkompetenter Mitarbeiter als Bindeglied zu den externen Forschern erhöht werden.

A.b Zwischen Oktober 2015 und Juni 2016 führte der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat (SWIR) im Auftrag des SBFI eine Prüfung der eingereichten Gesuche durch. Der Bericht des SWIR an das SBFI datiert vom 27. Juni 2016 (Appréciation des requêtes 2017-2020 au titre de l'art. 15 LERI). Darin empfiehlt das SWIR eine Unterstützung der Beschwerdeführerin nach Art. 15 FIFG gemäss deren Antrag. Die Übergangsfinanzierung solle an die beiden Auflagen geknüpft werden, dass die öffentliche Benutzung der Bibliothek langfristig gewährleistet sei und die Direktion sowie die Stiftungsgremien nach den international geltenden Regeln der Good Governance neu aufgestellt würden.

A.c Am 30. November 2016 stellte das SBFI dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) Antrag betreffend die Gewährung der Beiträge nach Art. 15 FIFG, darunter den Antrag, das Gesuch der Beschwerdeführerin abzuweisen.

A.d Das WBF bewilligte am 5. Dezember 2016 die vom SBFI beantragten Bundesbeiträge zu Gunsten von 28 Forschungseinheiten ebenso wie die Ablehnungen der Gesuche um Bundesunterstützung von drei Forschungseinheiten, darunter die Beschwerdeführerin. Mit Verfügung vom 5. Dezember 2016 lehnte es das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung eines Bundesbeitrages für die Jahre 2017-2020 ab. Zur Begründung führte das Departement erstens finanzielle Gründe an: Aufgrund der beschränkten Mittel für die Beitragsgewährung in der Periode 2017-2020 sei eine Prioritätsordnung vorzusehen. Die Beschwerdeführerin gehöre in die zweite (von drei) Prioritäten. Aufgrund der beschränkten Mittel verfolge der Bund

in dieser Kategorie in der Periode 2017-2020 das Ziel der minimalen Mengenausweitung. Die Verfügung nannte zudem zusätzliche Sachgründe: Über den Kooperationsvertrag zwischen der Beschwerdeführerin und der ETH Zürich erfolge indirekt bereits eine Unterstützung der Beschwerdeführerin durch Bundesmittel. Selbst eine (zeitlich limitierte) Übergangsfinanzierung nach Art. 15 FIFG würde zu einer Erweiterung des Bundesengagements führen, und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem die Risiken im Finanzplan der Beschwerdeführerin (Unsicherheiten betreffend Entschuldung des Bibliotheksgebäudes sowie betreffend den im erwähnten Kooperationsvertrag angedachten Bücheraufkauf durch die ETH Zürich) noch nicht ausreichend geklärt seien.

B.

Mit Eingabe vom 4. Januar 2017 erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, die Verfügung des WBF vom 5. Dezember 2016 sei aufzuheben und ihr Gesuch vom 24. Juni 2016 gutzuheissen.

C.

In einer ergänzenden Eingabe vom 14. Februar 2017 machte die Beschwerdeführerin Ausführungen bezüglich des in der Zwischenzeit veröffentlichten und ihr damit bekannt gewordenen Berichts des SWIR vom 27. Juni 2016.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 20. Februar 2017 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

E.

Am 22. Februar 2017 stellte das Gericht der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung der Vorinstanz zu. Gleichzeitig gab das Gericht der Vorinstanz die Möglichkeit, bis zum 9. März 2017 eine Stellungnahme zum Schreiben der Beschwerdeführerin vom 14. Februar 2017 einzureichen.

F.

Am 8. März 2017 nahm die Vorinstanz ergänzend zur Eingabe der Beschwerdeführerin vom 14. Februar 2017 Stellung. Das Gericht stellte der Beschwerdeführerin am 9. März 2017 ein Doppel der Stellungnahme zu.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) i.V.m. Art. 13 Abs. 5 FIFG und Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.2) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021), sofern wie im vorliegenden Fall keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das WBF ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG (Art. 37 VGG), Art. 35 SuG und Art. 13 FIFG nichts anderes bestimmen.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin hat als Adressat der angefochtenen Verfügung ein schutzwürdiges Interesse an deren Überprüfung und ist somit legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb darauf einzutreten ist.

2.

Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller können mit Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes rügen (Art. 13 Abs. 3 FIFG).

3.

3.1 Zur Begründung ihrer Beschwerde führt die Beschwerdeführerin aus, ihr Gesuch sei in der Botschaft des Bundesrates enthalten gewesen und zur Abstimmung an das Parlament gelangt. Dieses habe den in der Botschaft beantragten Betrag sogar erhöht, weshalb die pauschale Begründung wegen „beschränkter Mittel“ nicht überzeuge. Die im Bericht des SWIR enthaltene, positive Empfehlung werde in der angefochtenen Verfü-

gung nicht erwähnt. Diese Empfehlung sei in der Verfügung nicht berücksichtigt worden und nichts von der exzellenten Beurteilung sei in die Verfügung eingeflossen. Ihr Gesuch sei der zweiten Priorität zugeordnet worden; deren Ziel einer „minimalen Mengenausweitung“ schliesse die Annahme eines neuen Gesuchs nicht aus. Die Vorinstanz übersehe, dass sie nicht ausschliesslich mit der ETH Zürich zusammenarbeite, sondern mit internationaler Ausstrahlung einen grundsätzlichen Beitrag zu Wissenschaft und Kultur in der Schweiz leiste. Die Frage der Entschuldung des Bibliotheksgebäudes betreffe weder den für das Gesuch relevanten Zeitraum 2017-2020 noch die geplante Arbeitsleistung insbesondere der Katalogisierung der Bücherbestände. In ihren Gründungspapieren werde der Besitz respektive der Verkauf der noch in Besitz der Familie B. _____ befindlichen Bücher geregelt. Dazu gehöre der Zusammenhalt der Bibliothek als kulturelles Ganzes. In der Aktennotiz des SBFI vom 19. August 2015 werde klar festgehalten, dass die Verbindung zwischen der Thematik „Kauf der Bücherbestände / Entschuldung Gebäude“ und der Thematik „Beitragsgesuch“ fallengelassen worden sei.

3.2 Die Vorinstanz führt auf Beschwerdeebene aus, mit dem für die Förderungsbeiträge bewilligten Zahlungsrahmen habe sie nicht alle Gesuche gutheissen können. Das Gesuch der Beschwerdeführerin habe der zweiten Priorität von Forschungsinfrastrukturen angehört, bei der eine bestmögliche Konsolidierung mit dem Ziel einer minimalen Mengenausweitung das Ziel gewesen sei. Es sei in dieser Kategorie nur ein neues Gesuch bewilligt worden, bei dem es sich auch nur bedingt um ein neues Gesuch gehandelt habe. Die wissenschaftlichen Leistungen der Beschwerdeführerin würden nicht angezweifelt. Für die Abweisung ihres Gesuchs seien in erster Linie finanzielle Gründe ausschlaggebend gewesen. Dazu gehöre der Umstand, dass die ETH Zürich die Beschwerdeführerin mit insgesamt Fr. 1 Mio. jährlich unterstütze. Dass das Gesuch der Beschwerdeführerin in der BFI-Botschaft 2017-2020 enthalten gewesen sei, verleihe ihr keinen Anspruch auf Gutheissung. Bereits in der Botschaft sei ausgeführt worden, dass nicht allen Finanzanträgen entsprochen werden könne. Die Entschuldung des Bibliotheksgebäudes betreffe das Ende der BFI-Periode 2017-2020, da die Verbindlichkeiten 2020/2021 fällig würden und stelle für die Beschwerdeführerin ein ungelöstes Risiko dar. Ebenso ungelöst sei die Frage der Eigentumsrechte an den Büchern. Im Gespräch vom 19. August 2015 sei nur festgestellt worden, dass die fehlende Regelung der Entschuldung des Gebäudes und des Eigentums an den Büchern nicht als Hindernis für die Einreichung eines Gesuchs angesehen werde. Auch der SWIR habe eine

Unterstützung der Beschwerdeführerin nicht vorbehaltlos, sondern nur unter den Bedingungen empfohlen, dass die öffentliche Benutzung der Bibliothek langfristig gewährleistet sei und die Direktion sowie die Stiftungsgremien nach den international geltenden Regeln der Good Governance neu aufgestellt würden.

4.

4.1 Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um eine Finanzhilfe nach Art. 15 FIFG zu Recht abgelehnt hat.

4.2 Die Gewährung von Beiträgen an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung ist wie folgt geregelt:

4.2.1 Bei den Bundesbeiträgen nach Art. 15 FIFG handelt es sich um Subventionen in der Form von Finanzhilfen. Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (Art. 3 Abs. 1 SuG).

4.2.2 Nach Art. 15 Abs. 1 FIFG kann der Bundesrat im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung entrichten. Er kann dabei den Bundesbeitrag an Auflagen knüpfen, namentlich an die Auflage, dass die Forschungseinrichtungen reorganisiert oder zusammengefasst werden. Nach Abs. 2 kann er die Kompetenz, über Beiträge zu entscheiden, an das WBF delegieren. Zuständigkeitsvorschriften in Spezialgesetzen bleiben vorbehalten. Abs. 3 sieht vor, dass Forschungseinrichtungen nach Abs. 1 rechtlich selbständige Einrichtungen folgender Kategorien sein können:

- a. nichtkommerzielle Forschungsinfrastrukturen, die ausserhalb von Hochschulen angesiedelt oder mit ihnen assoziiert sind, insbesondere wissenschaftliche Hilfsdienste im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Informatik und Dokumentation;
- b. nichtkommerzielle Forschungsinstitutionen, die ausserhalb von Hochschulen angesiedelt oder mit ihnen assoziiert sind;
- c. Technologiekompetenzzentren, die mit Hochschulen und der Wirtschaft auf einer nichtkommerziellen Basis zusammenarbeiten.

Nach Abs. 4 müssen die Forschungseinrichtungen die folgenden Voraussetzungen erfüllen, um Beiträge zu erhalten:

- a. Sie erfüllen Aufgaben von nationaler Bedeutung, die zweckmässigerweise nicht von bestehenden Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs wahrgenommen werden können.
- b. Sie werden massgeblich durch Kantone, andere öffentliche Gemeinwesen, Hochschulen oder Private unterstützt.

Nach Abs. 5 beträgt die Höhe des Bundesbeitrages:

- a. bei Forschungsstrukturen höchstens 50 Prozent des Gesamtaufwandes für Investitionen und Betrieb; der Beitrag ist komplementär zur Unterstützung durch Kantone, andere öffentliche Gemeinwesen, Hochschulen sowie Private;
- b. bei Forschungsinstitutionen höchstens 50 Prozent der Grundfinanzierung (Gesamtaufwand für Investitionen und Betrieb, abzüglich kompetitiver Forschungsmittel und Aufträge); der Beitrag ist höchstens gleich hoch wie die Summe der Unterstützungsbeiträge von Kantonen, anderen öffentlichen Gemeinwesen, Hochschulen und Privaten;
- c. bei Technologiekompetenzzentren höchstens 50 Prozent der Grundfinanzierung (Gesamtaufwand für Investitionen und Betrieb, abzüglich kompetitiver Forschungsmittel); der Beitrag ist höchstens gleich hoch wie die Summe der Beiträge der Wirtschaft aus Forschungs- und Entwicklungskooperationen und der Unterstützungsbeiträge von Kantonen, anderen öffentlichen Gemeinwesen, Hochschulen und Privaten.

4.2.3 Nach Art. 20 Abs. 3 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (V-FIFG, SR 420.11) regelt das WBF das Prüfverfahren in einer Verordnung (Verordnung WBF zur Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung [V-FIFG-WBF, SR 420.111]).

Nach Art. 21 V-FIFG gelten die Beitragssätze nach Art.15 Abs. 5 FIFG sowie die im Einzelfall massgeblichen Beitragssätze als Durchschnittswerte für die jeweiligen BFI-Projekte. Die Kostenbeteiligung der Kantone, der anderen öffentlichen Gemeinwesen, der Hochschulen und der Privaten kann in Form von Geld- oder Sachleistungen erfolgen. Eine Kostenbeteiligung ausschliesslich über Sachleistungen ist nur bei Hochschulen zulässig. Im Falle von Sachleistungen müssen diese zudem eindeutig als Einnahmen der Forschungsinfrastruktur oder der Forschungsinstitution ausweisbar sein.

4.2.4 Gemäss Art. 12 Abs. 2 und 3 V-FIFG-WBF konsultiert das SBFI bei der Prüfung aller Gesuche den SWIR (Art. 54 FIFG) und stellt dem WBF Antrag.

4.3

4.3.1 Finanzhilfen des Bundes sind doppelt subsidiär: Sie werden nur gewährt, wenn erstens die Gesuchsteller alle zumutbaren Anstrengungen zur Einwerbung genügender Eigenmittel unternommen haben und zweitens eine Unterstützung nicht sinnvollerweise durch die Kantone zu erbringen wäre. Sie sind entsprechend nur zu gewähren, wenn die Aufgaben aufgrund einer sinnvollen Aufgaben- und Lastenverteilung von den Kantonen nicht selbständig erfüllt oder gefördert werden muss (Art. 6 Bst. b SuG) und wenn die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen (Art. 6 Bst. d SuG). Die Empfänger von Finanzhilfen müssen die Eigenleistungen erbringen, die ihnen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden können (Art. 7 Bst. c SuG) und sie müssen die ihnen zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ergreifen sowie die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen (Art. 7 Bst. d SuG).

4.3.2 Die Beiträge des Bundes an Forschungsinstitutionen mit nationaler Bedeutung im Rahmen von Art. 15 FIFG haben subsidiären Charakter (Art. 15 Abs. 4 Bst. b FIFG; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 9. November 2011 zur Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes, BBI 2011 8827, S. 8883). Sie sollen bei Forschungsinfrastrukturen höchstens 50 % des Gesamtaufwandes für Investitionen und Betrieb betragen; der Beitrag ist zudem komplementär zur Unterstützung durch Kantone, andere öffentliche Gemeinwesen, Hochschulen sowie Private (Art. 15 Abs. 5 Bst. a FIFG).

5.

5.1 Es ist unbestritten, dass die von der Beschwerdeführerin betriebene Bibliothek [...] Aufgaben von nationaler Bedeutung (Art. 15 Abs. 4 Bst. a FIFG) erfüllt. Die wissenschaftlichen Leistungen der Beschwerdeführerin werden von der Vorinstanz auf Beschwerdeebene nicht angezweifelt. Die positiven Ausführungen des SWIR dazu wurden in der angefochtenen Verfügung zwar nicht explizit aufgeführt. Da die von der Vorinstanz angeführten Gründe für die Ablehnung des Gesuchs jedoch nicht mit der Tätigkeit und der Forschungsleistung der Bibliothek zu tun haben, sondern primär finanzieller Natur sind, ist dies nicht zu beanstanden.

Ebenfalls unbestritten sind die weiteren Beitragsvoraussetzungen nach Art. 15 Abs. 3 und 4 FIFG. Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine nichtkommerzielle Forschungsinfrastruktur, die ausserhalb von Hochschulen angesiedelt ist (Abs. 3 Bst. a), sie erfüllt Aufgaben von nationaler Bedeutung, die zweckmässigerweise nicht von bestehenden Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs wahrgenommen werden können (Abs. 4 Bst. a) und sie wird massgeblich durch Kantone, andere öffentliche Gemeinwesen, Hochschulen oder Private unterstützt (Abs. 4 Bst. b).

5.2 Die Beschwerdeführerin macht keine Rechtsverletzungen geltend.

5.3 Ein Rechtsanspruch auf eine Subvention (sog. Anspruchssubvention) besteht, wenn das Bundesrecht selber die Bedingungen erschöpfend umschreibt, unter denen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im Ermessen der rechtsanwendenden Behörde liegt, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 129 V 226 E. 2.2). Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich der Anspruch aus Gesetz oder Verordnung ergibt, oder ob er sich aus mehreren Erlassen ableitet. Dem Anspruchscharakter einer Subvention nicht abträglich ist, wenn der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsbestimmungen ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleibt und sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen kann. Ebenfalls wird ein Anspruch nicht dadurch ausgeschlossen, dass es an einer Festlegung der Höhe des Beitrags oder jedenfalls der Mindesthöhe der Subvention fehlt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 2.2 m.w.H.; FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 43). Eine Ermessenssubvention liegt demgegenüber vor, wenn kein Anspruch auf eine Subvention besteht, insbesondere dann, wenn es der zuständigen Behörde anheimgestellt wird, die Subvention zu vergeben. Es handelt sich dabei um ein Entschliessungsermessen. Nach der Praxis liegt dann eine Ermessenssubvention vor, wenn die Voraussetzungen zur Gewährung der Subvention nicht abschliessend geregelt sind. „Kann“-Formulierungen deuten ebenso auf eine Ermessenssubvention hin wie der Umstand, dass Finanzhilfen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4684/2011 E. 3.2 und B-8207/2010 vom 22. März 2011 E. 2.2; MÖLLER, a.a.O., S. 44 f.; vgl. auch BGE 129 V 226 E. 2.2; 118 V 16 E. 3a)

Die Gewährungsnorm in Art. 15 Abs. 1 FIFG ist als „Kann“-Formulierung ausgestaltet. Das FIFG enthält zwar gewisse Voraussetzungen der Beitragsgewährung (Art. 15 Abs. 3 und 4) und legt (relative) Höchstbeträge für

die einzelnen Beiträge fest (Art. 15 Abs. 5 FIFG). Weder Voraussetzungen noch Beitragshöhe sind jedoch abschliessend und erschöpfend bestimmt. Die Beiträge werden zudem nur im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite gewährt (Art. 15 Abs. 1 FIFG). Bei den Finanzhilfen nach Art. 15 FIFG handelt es sich damit um Ermessenssubventionen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in mehrerer Hinsicht Ermessensmissbrauch vor.

6.2 Ermessensmissbrauch ist gegeben, wenn eine Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von sachwidrigen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten leiten lässt, sachgemässe Kriterien unberücksichtigt lässt, sich nicht auf objektive Kriterien stützt oder allgemein Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Als Teilgehalt des Ermessensmissbrauchs liegt eine Ermessensunterschreitung vor, wenn die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird, oder wenn sie zum vor herein auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise verzichtet (RENÉ WIDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, Rz. 1517 und 1525 jeweils mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

6.3 Vorab ist festzuhalten, dass das SBFi und die Vorinstanz von den Empfehlungen des SWIR abweichen konnten, ohne ihr Ermessen zu missbrauchen. Das SBFi ist lediglich gehalten, das SWIR zu konsultieren (Art. 12 Abs. 2 V-FIFG-WBF), es ist nicht an dessen Empfehlungen gebunden. Beim SWIR handelt es sich um eine ausserparlamentarische Kommission im Sinne von Art. 57a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997; er nimmt vorliegend eine bloss verwaltungsintern beratende Funktion wahr. Der Bericht des SWIR ist deshalb kein Sachverständigengutachten im Sinne von Art. 12 Abs. e VwVG (vgl. BGE 108 V 130 E. 4; 119 V 456 E. 4). Im vorliegenden Fall war die Vorinstanz sogar gezwungen, von den Empfehlungen des SWIR abzuweichen, weil dieser in seinem Bericht Finanzhilfen in einer Höhe empfahl, die den vom Parlament bewilligten Kredit überstiegen hätten (vgl. Antrag des SBFi an das WBF vom 30. November 2016, S. 7). Das SBFi erläuterte in seinem Antrag an das WBF wieso es von den Empfehlungen des SWIR abwich. Das Vorgehen der Vorinstanz ist bezüglich der Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin umso weniger zu beanstanden, als sie in

der Begründung der Gesuchsablehnung nicht von der inhaltlichen Einschätzung des SWIR abwich, sondern Probleme der Beschwerdeführerin als entscheidend ansah, die auch das SWIR in seinem Bericht genannt hatte.

6.4

6.4.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Ablehnung des Gesuchs aus dem „pauschalen“ Grund der beschränkten Mittel sei nicht überzeugend. Ihr Gesuch sei bereits in der Botschaft des Bundesrates zum entsprechenden Finanzbeschluss genannt worden.

6.4.2 Die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017-2020 (vom 24. Februar 2016, BBI 2016 3089) – mit welcher der Bundesrat dem Parlament unter anderem den Bundesbeschluss über die Kredite für Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung in den Jahren 2017-2020 unterbreitete – enthielt einen Hinweis auf das Gesuch der Beschwerdeführerin (S. 3211).

Der entsprechende Bundesbeschluss des Parlaments (vom 15. September 2016, BBI 2016 7965) stellt einen sogenannten Zahlungsrahmen dar (Art. 36 Bst. b FIFG), mit dem die Bundesversammlung einen Höchstbetrag für die Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben für mehrere Jahre festsetzt (vgl. Art. 20 Abs. 1 FHG). Nicht nur enthält der Zahlungsrahmen keine Bewilligung konkreter Beitragsgesuche, er stellt noch nicht einmal eine Kreditbewilligung an die Verwaltung dar (Art. 20 Abs. 2 FHG). Die (Gesamt-)Kredite bewilligt das Parlament erst (jährlich) mit dem Bundesbeschluss über den Voranschlag.

Die Nennung des Gesuchs der Beschwerdeführerin in der Botschaft zur Bewilligung des Zahlungsrahmens stellte damit weder einen Entscheid über das konkrete Gesuch der Beschwerdeführerin dar noch präjudizierte es diesen. Ebenso wenig kann die Beschwerdeführerin aus der Nennung ihres Gesuchs in der Botschaft einen Gutgläubensschutz ableiten. Den Formulierungen in der Botschaft lässt sich klar entnehmen, dass mit dem unterbreiteten Bundesbeschluss keine Entscheide über konkrete Beitragsgesuche getroffen oder präjudiziert werden. Zudem ist der Botschaft ohne Weiteres zu entnehmen, dass den Gesuchen aufgrund der beschränkten finanziellen Mitteln nicht vollumfänglich wird entsprochen werden können (S. 3211 f.). Die Vorinstanz hat damit ihr Ermessen nicht missbraucht.

6.5

6.5.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Prioritätenordnung der Vorinstanz schliesse die Annahme eines neuen Gesuchs der zweiten Priorität nicht aus.

6.5.2 Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche für bestimmte Finanzhilfen wie im vorliegenden Fall die verfügbaren Mittel, erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden (Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG). Die Behörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen relative Kriterien festzulegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich für Beiträge in Frage kommenden Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren. Solche einheitlichen Beurteilungskriterien dienen dazu, eine möglichst rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche zu gewährleisten. Typischerweise ist das Ermessen der Behörde im Bereich der Finanzhilfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, besonders gross, soweit es um die Bestimmung und Anwendung der Prioritätskriterien geht (Urteil des BVGer B-6272/2008 vom 20. Oktober 2010 E. 4.3).

6.5.3 Die Vorinstanz hat eine Prioritätenordnung zur Bewertung der Gesuche erstellt (vgl. E. 3.2) und das Gesuch der Beschwerdeführerin der mittleren von drei Prioritäten zugeordnet. Sie hat auf Beschwerdeebene dargelegt, aus welchen Gründen sie die Prioritätenordnung erstellte (bereits in der Botschaft vorgesehene Zielsetzungen, Diskussion im Parlament). Die Priorisierung erscheint vor diesem Hintergrund sachlich gerechtfertigt.

6.5.4 Als Ziel für die Gesuche der zweiten Priorität war eine „minimale Mengenausweitung“ vorgesehen. Dies schliesst eine Bewilligung von neuen Gesuchen – das heisst von Gesuchen von Gesuchstellern, die in der Vorperiode noch keine Unterstützung erhalten hatten – zwar nicht aus (dies insbesondere in Anbetracht der strengeren Formulierung betreffend neuer Gesuche der dritten Priorität). Der Formulierung lässt sich jedoch entnehmen, dass neuen Gesuchen innerhalb dieser Kategorie gegenüber Gesuchen um Fortführung von Finanzhilfen eine tiefere Priorität zukommt.

Zudem ist festzuhalten, dass die Vorinstanz in der zweiten Priorität nur *ein* neues Gesuch gutgeheissen hat, das aufgrund spezieller Umstände nicht als wirklich neu bezeichnet werden konnte, da der Gesuchsteller bis anhin über den SNF unterstützt wurde und seine Unterstützung im Rahmen einer Bereinigung der Aufgaben neu dem Bund direkt zugeteilt wurde. In der Ab-

lehnung ihres Gesuchs bei gleichzeitiger Gutheissung eines anderen (lediglich formell) neuen Gesuchs der gleichen Priorität ist keine rechtsungleiche Behandlung zu erblicken.

6.6

6.6.1 Die Beschwerdeführerin rügt, das SBFI habe die Verknüpfung zwischen ihrer finanziellen Situation aufgrund ihrer Verschuldung und aufgrund von Unklarheiten bezüglich des Bücherbestandes der Bibliothek [...] einerseits und dem Beitragsgesuch andererseits nach dem Gespräch vom 19. August 2015 fallengelassen, weshalb es nicht nachvollziehbar sei, wieso die Vorinstanz diese Elemente in der angefochtenen Verfügung doch wieder als Begründung anführe.

6.6.2 Dass die Vorinstanz in ihre Evaluation der Beitragsgesuche die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin einbezog und finanzielle Risiken zum Nachteil der Beschwerdeführerin wertete, ist sachlich gerechtfertigt. Die Vorinstanz hat bei ihrer Entscheidung über die Vergabe von Finanzhilfen die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit der Finanzhilfen zu evaluieren (Art. 1 Abs. 1 Bst. b SuG). Dazu gehört die finanzielle Stabilität der Subventionsempfängerinnen und die Gefahr, dass die Subventionen aufgrund finanzieller Schwierigkeiten oder im Extremfall eines Konkurses ihren Zweck nicht oder nur eingeschränkt erfüllen könnten.

6.6.3 Dass die Vorinstanz bei der Beschwerdeführerin gewisse finanzielle Unsicherheiten und Risiken ausmachte, die ihres Erachtens gegen die Gewährung von Finanzhilfen sprachen, ist nachvollziehbar und damit nicht willkürlich. Die Verschuldung der Beschwerdeführerin gibt zumindest insofern zu Fragen Anlass, als unklar erscheint, wie sie mit den in den nächsten Jahren fällig werdenden Darlehen in der Höhe von ca. Fr. 2.5 Mio. umzugehen plant. Zudem verfügt die Beschwerdeführerin gemäss Stiftungsurkunde zwar sowohl über ein Nutzungerecht als auch über Vorkaufs- und Kaufrechte auf diejenigen Bücher der Bibliothek, die ihr noch nicht gehören. Trotzdem ist festzuhalten, dass die Mehrzahl der Bücher der Bibliothek (die über 90 % des Wertes der Bibliothek ausmachen; Stand 2009, gemäss Kooperationsvertrag mit der ETH Zürich) nicht der Beschwerdeführerin gehören, sondern immer noch der Familie B._____. Aufgrund der finanziellen Situation der Beschwerdeführerin ist nicht absehbar, wie und wann sie in der Lage sein wird, ihrem Stiftungszweck nachzukommen und diese zu kaufen. Auf diese beiden Themen weist auch der Bericht des SWIR hin, wenn er ausführt, dass der Finanzplan der Beschwerdeführerin mit einigen Risiken verbunden sei.

6.6.4 Zudem ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin aus den Gesprächen mit dem SBFI im Vorfeld der Einreichung ihres Gesuchs nichts für die Gutheissung ihres Gesuchs ableiten kann. In der Gesprächsnotiz vom 19. August 2015 wird festgehalten, dass die Voraussetzungen für ein *Eintreten* auf das Gesuch der Beschwerdeführerin gegeben seien. Es wird aber auch festgehalten, dass die Prüfung des Gesuchs noch anstehe. Im Zusammenhang mit dieser materiellen Prüfung wird sowohl auf die Situation der Darlehensschulden (in Zusammenhang mit dem Bibliotheksgebäude) als auch auf die Frage der Sicherung der Bücherbestände verwiesen. Auch die Aktennotizen der früheren Gespräche vom 19. Januar und 30. Januar 2015 machen klar, dass sich die vom SBFI hergestellte Verknüpfung zwischen Entschuldung und Bücherkauf einerseits und dem Beitragsgesuch andererseits auf die Frage bezog, ob die Thematik Entschuldung/Bücherkauf bereits einem Eintreten entgegenstehe. Die Beschwerdeführerin konnte damit aufgrund dieser Besprechungen nicht nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass die beiden Themen im Rahmen der materiellen Prüfung des Gesuchs keine Rolle spielen würden.

6.7

6.7.1 Schliesslich führt die Beschwerdeführerin aus, das Argument, sie werde über den Kooperationsvertrag mit der ETH Zürich bereits indirekt vom Bund unterstützt, sei sachlich nicht zu rechtfertigen, da sie nicht ausschliesslich mit der ETH Zürich zusammenarbeite.

6.7.2 Der Gesamtaufwand der Beschwerdeführerin gemäss dem im Gesuch enthaltenen Finanzplan für die Jahre 2017-2020 von Fr. 2'725'00.– wird im Umfang von Fr. 1 Mio. jährlich von der ETH Zürich bestritten (bei einem jährlichen Gesamtaufwand von Fr. 2'725'000.–). Zwar handelt es sich dabei um eine Finanzierung, die lediglich indirekt dem Bund zugerechnet werden kann, und zudem auf dem Umweg über eine (Eidgenössische) Hochschule gewährleistet wird, weshalb ein (zusätzlicher) Bundesbeitrag in der beantragten Höhe formell mit Art. 15 Abs. 5 Bst. a FIG vereinbar wäre. Trotzdem ist nicht zu übersehen, dass der Bund bei Genehmigung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um einen jährlichen Beitrag in der Höhe von Fr. 1'362'500.– gesamthaft über 86 % ihres Gesamtaufwandes finanzieren würde. Dass die Vorinstanz dies bei der Entscheidung, wie die knappen Mittel einzusetzen seien, berücksichtigte und zum Nachteil der Beschwerdeführerin wertete, ist nicht zu beanstanden. Die von der Beschwerdeführerin diesbezüglich geltend gemachte nationale und internationale Ausstrahlung der Bibliothek [...] ist zwar unbestritten, vermag jedoch an der dargestellten Finanzierungssituation nichts zu ändern.

6.8 Die Vorinstanz hat damit mit der Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin ihr Ermessen nicht missbraucht.

7.

Zusammenfassend erweisen sich die vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet. Die Vorinstanz hat mit der Abweisung des Gesuchs der Beschwerdeführerin weder Bundesrecht verletzt noch ihr Ermessen missbraucht. Die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der vorliegende Streit dreht sich um ihre vermögensrechtlichen Interessen, wobei der Streitwert Fr. 5'450'000.– beträgt. Die Verfahrenskosten sind in Anwendung von Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 4 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 (VGKE, SR 173.320.2) auf Fr. 15'000.– festzusetzen. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

8.2 Weder die unterliegende Beschwerdeführerin noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

9.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k BGG). Auf Subventionen nach Art. 15 FIGG besteht kein Anspruch (vgl. E. 6.2). Die Beschwerde ans Bundesgericht ist damit unzulässig und dieser Entscheid endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 15'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Einschreiben; Vorakten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

David Aschmann

Tobias Grasdorf

Versand: 5. Oktober 2017