



Urteil vom 10. November 2015

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Jean-Luc Baechler,
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter David Aschmann,
Gerichtsschreiber Said Huber.

Parteien

1. **Kanton Basel-Landschaft**,
vertreten durch die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion,
Verwaltungsgebäude, Rheinstrasse 31, 4410 Liestal,
2. **Kanton Basel-Stadt**,
vertreten durch das Erziehungsdepartement,
Leimenstrasse 1, 4001 Basel,
3. **Kanton Freiburg**,
vertreten durch die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport,
Spitalgasse 1, 1700 Fribourg,
4. **Kanton Neuenburg**,
vertreten durch das Département de l'éducation, de la culture
et des sports, Espacité 1, 2302 La Chaux-de-Fonds,
5. **Kanton Waadt**,
vertreten durch das Département de la formation, de la jeunesse
et de la culture, Rue de la Barre 8, 1014 Lausanne
Beschwerdeführer,

alle vertreten durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. iur. Daniel Staehelin und/oder lic. oec. et
lic. iur. Astrid Mounier, Kellerhals Carrard Basel,
(...),

gegen

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

Gegenstand

Grundbeiträge an die Universitäten für das Subventions-
jahr 2012 (Verfügung vom 24. Dezember 2013).

Inhaltsverzeichnis

Sachverhalt	4
Erwägungen	26
I. PROZESSVORAUSSETZUNGEN	26
II. ANWENDBARES RECHT	26
1) Bundesverfassung	26
2) Universitätsförderungsgesetz.....	27
3) Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz	28
4) Finanzhaushaltsgesetz	29
III. VORGESCHICHTE – STREITGEGENSTAND – ZU KLÄRENDE FRAGEN	30
1) Vorgeschichte	30
2) Standpunkte der Beschwerdeführer und der Vorinstanz.....	31
3) Zu klärende Fragen.....	32
IV. GRUNDBEITRÄGE ALS ANSPRUCHSSUBVENTIONEN?	33
1) Die Subventionsjahre 1966-1968 unter dem AVB 1966.....	34
2) Die Subventionsjahre 1969-1999 unter dem HFG 1968 (1991).....	35
3) Die Subventionsjahre ab 2000 (- 31.12.2016) unter dem UFG	38
4) Zusammenfassung	47
V. DIE AUSZAHLUNGSPRAXIS DES BUNDES SEIT 1966 BIS HEUTE	48
1) Die Subventionsjahre 1966-1968 unter dem AVB 1966.....	49
2) Die Subventionsjahre 1969-1999 unter dem HFG 1968 (1991).....	49
3) Die Subventionsjahre 2000-2007 unter dem UFG	51
4) Die Subventionsjahre 2008-2011 unter dem UFG	53
5) Die Subventionsjahre 2012-2016 unter dem UFG	54
VI. ERGEBNIS UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	61
VII. FESTSTELLUNGSANTRAG DER BESCHWERDEFÜHRER	61
VIII. BUCHHALTERISCHE FRAGEN	65
IX. ZUSAMMENFASSUNG	66
X. KOSTENFOLGEN	66
Dispositiv	67

Sachverhalt:

A.

Gestützt auf das Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999 (UFG, SR 414.20) und die dazugehörige Verordnung vom 13. März 2000 (UFV, SR 414.201) ersuchten die Beschwerdeführer die Vorinstanz am 22. November 2013 um Folgendes:

- "1. Es seien gestützt auf Art. 14 f. UFG und Art. 6-9 UFV an die Betriebskosten der Universitäten Basel, Lausanne, Freiburg und Neuchâtel die folgenden Grundbeiträge an die Betriebskosten für das Jahr 2012 auszurichten:

Universität Basel CHF 84'868'481.--

Universität Lausanne CHF 67'951'046.--

Universität Freiburg CHF 41'857'200.--

Universität Neuchâtel CHF 22'731'965.--

2. Eventualiter seien gestützt auf Art. 14 f. UFG und Art. 6-9 UFV an die Betriebskosten der Universitäten Basel, Lausanne, Freiburg und Neuchâtel für das Jahr 2012 nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegte Grundbeiträge auszurichten.
3. Subeventualiter sei festzustellen, dass die Grundbeiträge an die Betriebskosten der vorgenannten Universitäten im Jahr nach dem Subventionsjahr zu entrichten sind und für jedes Subventionsjahr unter Einschluss des Subventionsjahres 2012 ein Rechtsanspruch auf Grundbeiträge besteht, wobei unter dem Begriff Subventionsjahr das Jahr zu verstehen ist, in dem die Betriebskosten anfallen."

A.a Die Beschwerdeführer machten geltend, seit 1966 leiste der Bund diese Grundbeiträge. Als Anspruchssubventionen seien sie bis 2011 immer im Jahr nach dem zu subventionierenden Jahr ausbezahlt, indessen von etlichen Kantonen (bzw. deren Universitäten) bereits im Subventionsjahr periodengerecht als Guthaben (transitorische Aktiva) verbucht worden. Mit dem vom Parlament im Jahr 2011 (ohne Gesetzesänderung, mit einfachem Bundesbeschluss) umgesetzten Systemwechsel sei die Beitragsperiode 2008-2011 um ein Jahr verlängert worden, ohne dass für das Subventionsjahr 2012 ein zusätzlicher Kredit gesprochen worden sei. Ab 2013 zahle der Bund die Grundbeiträge nicht mehr "nachschiessig", sondern bereits im Subventionsjahr aus. Zwar hätten die Kantone wie jedes Jahr auch im Jahr 2013 eine Zahlung erhalten, doch betreffe diese einzig das Jahr 2013. Weil die im Jahre 2012 ausbezahlten Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2011 erfolgt seien, würden den Kantonen für 2012 Grundbeiträge vorenthalten. Somit müssten die in den kantonalen

Bilanzen für das Jahr 2012 aktivierten Forderungen auf Grundbeiträge abgeschrieben werden, was zu einem finanziellen Verlust in der Erfolgsrechnung und zu einer entsprechenden Vermögensverminderung in der Bilanz führe. Der Verlust sei nicht nur bilanztechnischer Natur, da die Universitäten ohne Grundbeiträge für 2012 unterfinanziert seien. Zwar ergäbe sich ein Unterschied bei der effektiven Auszahlung dieser Beiträge ("im Cash Flow der Kantone") erst, wenn dereinst einmal die Grundbeiträge des Bundes reduziert oder eingestellt würden. Diesfalls würden beim neuen (synchronen) System, da Subventions- und Auszahlungsperioden zusammenfallen, Auszahlungen auf Ende des Subventionsjahrs eingestellt, während im bisherigen (nachsüssigen) System noch im Folgejahr die letzte Kredittranche für das Vorjahr zu entrichten wäre.

A.b Daher führe der Systemwechsel zu einem Verlust von Grundbeiträgen für ein Jahr, was im Widerspruch zum gesetzlich festgelegten Rechtsanspruch auf alljährlich auszubezahlende Grundbeiträge stehe. Somit sei das ersatzlose Streichen der Beiträge für das Subventionsjahr 2012 unzulässig, unabhängig davon, dass dafür kein Voranschlagskredit gesprochen worden sei. Vielmehr sei das Parlament nach UFG verpflichtet, einen solchen Kredit zu sprechen, weshalb die Bundesverwaltung auch für das Subventionsjahr 2012 Grundbeiträge ausrichten müsse. Im Vertrauen auf die jahrelange Praxis von Parlament und Bundesverwaltung (Aufstellen von nicht synchronen Zahlungsrahmen/Budgets und entsprechend nachsüssigen Auszahlungen) seien die Ansprüche auf Grundbeiträge schon im Subventionsjahr in den Bilanzen aktiviert worden. Daher verletze das ersatzlose Streichen dieser Beiträge das Vertrauensschutzprinzip. Werde trotzdem an einer synchronen Ausrichtung festgehalten, seien gemäss dem "primären" Rechtsbegehren im Jahr 2013 – nebst den Grundbeiträgen für 2013 – auch die für 2012 geschuldeten Beiträge auszurichten. Wertmässig entsprächen diese den Beiträgen der Verteilungsverfügung vom 12. November 2013, weil die Bemessungsperioden für beide Subventionsjahre übereinstimmten. Da der Bund nach UFG über ein gewisses Ermessen bezüglich der Höhe der Grundbeiträge verfüge, erfolge auch ein nicht quantifizierter Eventualantrag. Werde indessen die Ausrichtung der verlangten Beiträge vollständig abgelehnt, könnte im Sinne des Subeventualbegehrens das "nachsüssige System" beibehalten werden, was den Gesuchstellern ermöglichen würde, auf eine Abschreibung der Grundbeiträge für 2012 zu verzichten.

B.

Mit Verfügung vom 24. Dezember 2013 wies die Vorinstanz die Anträge 1 und 2 ab (Dispositiv-Ziffer 1). Des Weiteren verfügte die Vorinstanz:

"2. Es wird festgestellt, dass die Universitätskantone nach Art. 14 UFG einen Anspruch darauf haben, dass ihnen der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung stellt; die Anteile der einzelnen Kantone werden nach Art. 12 f. UVF im Folgejahr berechnet; aufgrund dieser Berechnung erlässt das WBF eine Verteilungsverfügung und zahlt diese Anteile den Universitätskantonen aus.

3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben."

B.a In ihrer Begründung zeichnete die Vorinstanz die Entwicklung der Hochschulförderung seit 1966 nach und hielt fest, für die Grundbeiträge sei im Jahre 1969 ein Wechsel erfolgt und zwar von einem vergangenheitsbezogenen Beitragssystem mit rechtssatzmässig festgelegten Beitragssätzen zu einem "Plafonierungssystem mit vergangenheitsbezogener Verteilungsrechnung". Mit dem Inkrafttreten des UFG auf den 1. April 2000 sei der bisherige Subventionsmechanismus – abgesehen vom Wechsel zu rein leistungsorientierten Bemessungskriterien – unverändert geblieben. Weiterhin würden für die Grundbeiträge mehrjährige Zahlungsrahmen erlassen und die Beiträge im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite (Budgets) nach vergangenheitsbezogenen Kriterien verteilt.

B.b Die "Anomalie, dass die Jahresanteile der Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge jeweils erst in den Folgejahren ins Budget eingestellt werden", sei erstmals bei den Beratungen zum UFG diskutiert worden. Die Forderung gewisser Kantone, im Synchronisierungsjahr – wegen der sonst drohenden "Beitragslücke" – eine doppelte Subvention auszurichten, sei gutachterlich geprüft worden mit dem Ergebnis, eine Synchronisierung erfordere weder eine Gesetzesänderung noch eine zweifache Subvention im Umstellungsjahr. Trotz diesem Gutachten sei aber die bisherige Praxis beibehalten worden, die Jahresanteile der Zahlungsrahmen jeweils in den Budgets der Folgejahre einzustellen. Der vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 3. Dezember 2010 (über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012, BBI 2011 757, S. 778 f.; Botschaft 2010) gemachte Vorschlag, die Beitragsperiode 2008-2011 um ein Jahr zu verlängern, ohne einen zusätzlichen Jahresanteil für 2012 vorzusehen, sei im Parlament kontrovers diskutiert worden. Doch sei der ständerätliche Minderheitsantrag, von einer Synchronisierung abzusehen, abgelehnt worden.

B.c Für das Subventionsjahr werde "eine globale Summe bestimmt" und diese erst im Folgejahr nach vergangenheitsbezogenen Bemessungskriterien verteilt. Die Universitätskantone hätten einen Anspruch darauf, dass ihnen der im Budget vorgesehene Gesamtbetrag ausgerichtet werde. Indessen lege erst die Verteilungsverfügung den Anteil jedes Kantons an der globalen Summe rechtsverbindlich fest. Konkrete, bezifferbare Subventionsansprüche würden somit erst im Auszahlungsjahr festgelegt, weshalb die konkreten Ansprüche erst mit der Verteilungsverfügung entstünden. Bis zu diesem Zeitpunkt hätten die Kantone bloss einen grob abschätzbaren, nicht näher bestimmten "(virtuellen) grundsätzlichen Anspruch auf einen Anteil an der Gesamtsumme". Insofern beschränke sich der Anspruch auf das "ob", d.h. darauf, dass eine Subvention (in vorerst unbestimmter Höhe) ausgerichtet werde.

B.d Dass für das Subventionsjahr 2012 nochmals ein Budgetkredit gesprochen und nach den beantragten Quoten verteilt werden müsste, wäre nur vertretbar, wenn materiell-rechtlich tatsächlich ein Anspruch bestünde, "für das Jahr 2012 erneut einen Grundbeitrag auszurichten". Die Auffassung, für das Subventionsjahr 2012 sei kein Kredit gesprochen worden, bringe materielles Subventionsrecht und Finanzhaushaltsrecht durcheinander. Wegen eines Fehlers im ersten – nach dem Hochschulförderungsgesetz vom 22. März 1991 (HFG 1991) gesprochenen – Zahlungsrahmen seien die Jahresanteile der Zahlungsrahmen ab dem Budgetjahr 1993 jeweils erst im Folgejahr ins Budget eingestellt worden. Aufgrund dieser Praxis sei die zu budgetierende Summe für das Jahr 2012 durch den Jahresanteil 2011 "bereits vorbestimmt" gewesen, weshalb es keines weiteren Jahresanteils für das Budgetjahr 2012 bedurft habe. Die Synchronisierung im Jahre 2013 habe sich nur auf das finanzhaushaltsrechtliche Zusammenspiel zwischen den Jahresanteilen (der Zahlungsrahmen) und den Budgetkrediten bezogen und "keinen externen Effekt auf das materiell-rechtliche Subventionsverhältnis" gehabt. Die in den Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahresanteile seien Höchstbeträge, die als Kredite erst im Budget des betreffenden Jahres verbindlich gesprochen würden. Ab 2013 sollten diese Jahresanteile auch tatsächlich in den betreffenden Jahresbudgets eingestellt werden, ohne dass sich am materiell-rechtlichen Verteilungsmechanismus etwas verändern würde, so dass "nach wie vor die Gesamterträge" systemisch bedingt erst im Folgejahr verteilt würden. Dementsprechend habe der Bund seit 1966 Jahr für Jahr die Grundbeiträge ausgerichtet.

B.e Zwar weckten gewisse Formulierungen in den Verteilungsverfügungen und in bundesrätlichen Botschaften die Vorstellung, die Grundbeiträge würden den Aufwand im Vorjahr abgelten, weshalb die entsprechenden Ansprüche schon im Subventionsjahr bestanden hätten. Auch sei bereits im HFG, um "die Betriebsaufwendungen im fraglichen Jahr zu 'unterstützen'", ein Gesamtbetrag festgelegt worden, der erst im Folgejahr nach vergangenheitsbezogenen Kriterien zu verteilen gewesen sei. Dabei sei der Begriff "Beitrags- bzw. Subventionsjahr" in zweifachem Sinn verstanden worden: Einerseits als das Jahr, für das ein Gesamtbetrag verfügbar gemacht werden sollte, andererseits als Bemessungsperiode für die Kriterien, "nach denen der Gesamtbetrag im Folgejahr zu verteilen" sei. Trotz alledem seien die konkreten Subventionsansprüche der Kantone jeweils erst im Folgejahr mit der Verteilungsverfügung entstanden.

B.f Für die Jahre 1966 bis 1968 sei es gerechtfertigt gewesen, die ersten drei Jahrestrachten in diesen drei Subventionsjahren zu verbuchen, da damals der konkrete Subventionsanspruch jedes Kantons zum Voraus festgestanden habe. Hingegen wären ab 1969 mit Inkrafttreten des HFG die Subventionsansprüche im Auszahlungsjahr, d.h. dem Jahr der Verteilungsverfügung, zu verbuchen gewesen. Die Universitätskantone Neuenburg und Basel-Stadt hätten mit ihrem erst im Jahre 2006 und 2007 erfolgten Wechsel zur Vorjahresverbuchung im Umstellungsjahr einen Bilanzgewinn erzielt. Bei einer Rückkehr zur früheren Verbuchungspraxis würde dieser Bilanzgewinn wieder abgebaut, weshalb über die Jahre gesehen kein realer finanzieller Verlust einträte. Die Synchronisierung habe am materiellen Subventionsrecht nichts geändert. Massgebend für den Gesamtbetrag sei der Budgetkredit und massgebend für die Kantonsanteile am Gesamtbetrag sei die Verteilungsverfügung. Sollten die Kantone allenfalls ihre Buchungspraxis ändern, so geschähe dies nicht wegen der erfolgten Synchronisierung, sondern weil ihre Verbuchungspraxis dem materiellen Subventionsrecht ungenügend Rechnung trage.

B.g Nicht verletzt werde schliesslich das Vertrauensschutzprinzip, auch wenn im neuen UFG die Praxis weitergeführt worden sei, die Jahresanteile der Zahlungsrahmen "in anormaler Weise" erst in den Budgets der Folgejahre einzustellen. Die Jahresanteile eines Zahlungsrahmens seien keine Kreditbewilligungen, sondern finanzhaushaltsrechtlicher Natur ohne Bezug zum Subventionsverhältnis. Die Universitätskantone irrten, wenn sie die in den Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahresanteile als Zusicherungen bestimmter Subventionsansprüche verstünden.

Als Anhang fügte die Vorinstanz ihrer Verfügung folgende Übersicht bei:

Tabelle: Übersicht über die Ausrichtung der Grundbeiträge 1966-2013

Anhang

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.
1988-1989 (AS 1988 334): 592 Mio.	1986: 286 Mio.	1987: 263 Mio.	1987: 263 Mio.
	1987: 300 Mio.	1988: 276 Mio.	1988: 276 Mio.
	1988: 289 Mio.	1989: 289 Mio.	1989: 289 Mio.
1990-1991 (AS 1990 235): 649 Mio	1989: 289 Mio.	1990: 303 Mio.	1990: 303 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 Mio.	
	2014: 641.1 Mio.	2014: 641 Mio.	
	2015: 666.7 Mio.		
	2016: 693.4 Mio.		

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

C.

Dagegen erhoben die Beschwerdeführer, vertreten durch die Rechtsanwälte Prof. Dr. iur. Daniel Staehelin und lic. oec. et lic. iur. Astrid Mounier, am 3. Februar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellten folgende Rechtsbegehren:

"1. Die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF vom 24. Dezember 2013 sei aufzuheben.

2. Es sei die Vorinstanz zu verpflichten, den Beschwerdeführern gestützt auf Art. 14 f. UFG und Art. 6-9 UFV an die Betriebskosten der Universitäten Basel, Lausanne, Freiburg und Neuchâtel die folgenden Grundbeiträge an die Betriebskosten für das Jahr 2012 auszurichten:

Universität Basel CHF 84'868'481.--

Universität Lausanne CHF 67'951'046.--

Universität Freiburg CHF 41'857'200.--

Universität Neuchâtel CHF 22'731'965.--

zuzüglich 5% Verzugszinsen ab Einreichung dieser Beschwerde.

3. Eventualiter sei das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Festsetzung von Grundbeiträgen an die Betriebskosten der Universitäten Basel, Lausanne, Freiburg und Neuchâtel für das Jahr 2012 nach pflichtgemäßem Ermessen gestützt auf Art. 14 f. UFG und Art. 6-9 UFV.

4. Subeventualiter sei festzustellen, dass die Grundbeiträge an die Betriebskosten der vorgenannten Universitäten im Jahr nach dem Subventionsjahr zu entrichten sind und für jedes Subventionsjahr unter Einschluss des Subventionsjahres 2012 ein Rechtsanspruch auf Grundbeiträge besteht, wobei unter dem Begriff Subventionsjahr das Jahr zu verstehen ist, in dem die Betriebskosten anfallen.

5. Der Vorinstanz seien die Verfahrenskosten und die notwendigen Parteikosten aufzuerlegen."

C.a Im Wesentlichen rügen die Beschwerdeführer, sie verlangten "nicht eine doppelte Subvention *für* das Jahr 2012, sondern die Auszahlung des Jahresbetroffnisses 2012" (neben der bereits erfolgten Auszahlung für das Jahr 2013). Entgegen der Vorinstanz seien alle Auszahlungen seit 1966 bis 2012 immer nachschüssig erfolgt. Bisher hätten alle Beteiligten das Jahr des Zahlungsrahmens immer als das Jahr aufgefasst, dessen Betriebskosten zu subventionieren gewesen seien. Zudem seien bisher die Budgetjahre die Auszahlungsjahre gewesen. Deshalb habe der Bund bis zum Jahr 2010 auf allen Verteilungsverfügungen und Zahlungsverfügungen

vermerkt, die Grundbeiträge würden für das der Auszahlung vorangehende Jahr ausgerichtet. Auch die Schweizerische Universitätskonferenz habe sich noch Ende 2001 gegen eine Systemänderung ausgesprochen, weil dies zum Wegfall eines Subventionsjahres und damit zu einer materiellen Änderung führen würde.

C.b Im Unterschied dazu erfolgten die jeweiligen Auszahlungen neu in dem Jahre, für das die Beiträge geschuldet und im Zahlungsrahmen eingestellt seien: Anstatt im Jahre 2013 die Beiträge für 2012 auszuzahlen, habe der Bund nur die Beiträge für 2013 geleistet. Daher seien bisher an die Betriebskosten des Jahres 2012 noch keine Grundbeiträge gewährt worden, weshalb die Universitätskantone ein Beitragsjahr verlören und die entsprechend aktivierten Forderungen mit Verlust abschreiben müssten.

C.c Insbesondere unhaltbar sei die faktenwidrige Ansicht, dass die Synchronisierung von Subventions- und Auszahlungsjahr schon im Jahre 1969 erfolgt sein soll. Vielmehr habe das Parlament mit seinem Entscheid, für das Jahr 2012 keinen Zahlungsrahmen vorzusehen, zum Ausdruck gebracht, mit den Grundbeiträgen würden fortan einzig die Betriebskosten des Auszahlungsjahres subventioniert. Dies habe dem Wunsch der Verwaltung entsprochen, ab 2013 alle Grundbeiträge synchron auszurichten: Nicht nur Zahlungsrahmen und Budgetjahr sondern auch Subventions- und Auszahlungsjahr würden synchronisiert.

C.d Der Wegfall der Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2012 verletze Bundesrecht, weil das UFG – als hinreichend konkrete gesetzliche Grundlage – für jedes einzelne Subventionsjahr einen Rechtsanspruch auf Grundbeiträge (als gebundene Ausgaben) vorsehe. Die Auffassung, nur ein genau bezifferter Anspruch sei ein gesetzlicher Anspruch, widerspreche der Rechtsprechung. Auch hänge dieser Anspruch weder von der Budgetposition noch der Verteilungsverfügung ab, denn auch grundsätzliche Ansprüche seien Ansprüche.

C.e Schliesslich verletzen die Umstellung auf eine synchrone Ausrichtung und der damit verbundene Subventionsausfall das Vertrauensschutzprinzip, nachdem der Bund während mehr als vier Jahrzehnten klar kommuniziert habe, diese Beiträge würden nachschüssig ausbezahlt.

D.

Am 14. April 2014 liess sich die Vorinstanz mit dem Antrag vernehmen, sämtliche Rechtsbegehren seien unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer abzuweisen.

D.a Im Wesentlichen erwidert die Vorinstanz, die letzte Tranche der Periode 1966-1968 sei 1969 ausbezahlt worden – damals habe keine Synchronisierung stattgefunden. Eine solche sei erst "in den Jahren 2012 bzw. 2013" erfolgt und habe sich weder auf die Ausrichtung der Grundbeiträge noch auf das Subventionsverhältnis, sondern einzig auf das Zusammenspiel von Jahresanteilen und Budgetkrediten bezogen. Nicht das materielle Subventionsrecht, sondern nur die finanzhaushaltsrechtliche Praxis sei geändert worden. Dessen ungeachtet verlangten die Beschwerdeführer für 2012 eine zweite Auszahlung, obschon sie in diesem Jahre ihre Grundbeitragsanteile bereits erhalten hätten.

D.b Bisher seien die Grundbeiträge lückenlos ausgerichtet worden. Angeblich weggefallen sei die Jahrestranche allein wegen einer geänderten Verbuchungspraxis der beschwerdeführenden Kantone. Wie diese selbst einräumten, träte der Verlust eines Beitragsjahres erst dann ein, wenn die Zahlungen eingestellt oder reduziert würden. Solange jedoch Grundbeiträge ausbezahlt werden, wäre "höchstens ein hypothetischer Verlust" anzunehmen, was aber bestritten werde. Die buchhalterischen Folgen hätten die Beschwerdeführer zu tragen, insbesondere wenn sie fälschlicherweise aktivierte stille Reserven wieder deaktivieren müssten. Seit Jahren sei die Frage der kantonalen Verbuchungspraxis umstritten. Die vom Bund in amtlichen Dokumenten (wie Botschaften, Verfügungen) verwendeten "missverständlichen" Formulierungen liessen indes keine anspruchsbegründende Vertrauensposition entstehen. Dies gelte umso mehr, als etliche Universitätskantone diese Formulierungen anders interpretiert hätten.

D.c Zu Unrecht fassten die Beschwerdeführer die Grundbeiträge als eine "vergangenheitsbezogene Abgeltung konkret entstandener Aufwendungen des Vorjahres" auf. Vielmehr werde jährlich ein "Gesamtbetrag" unter den Kantonen verteilt, da nach UFG die jährlichen Grundbeiträge den Universitätskantonen "*ganz generell* für ihre (jährlichen) Betriebsaufwendungen" gewährt würden. Mit den Bemessungsfaktoren, die keine fixen Beitragssätze umfassten, würden somit nicht "konkrete Aufwendungen des Vorjahres bzw. 'Subventionsjahrs' abgegolten". Zudem stellten die zur Berechnung der Kantonsanteile bestimmten Vorjahresfaktoren keine

"Aufwendungen" dar. Mit den im UFG bezeichneten "Betriebsaufwendungen" werde lediglich der Zweck der Grundbeiträge beschrieben.

D.d Das Auszahlungsjahr sei das Subventionsjahr. Ein Rechtsanspruch bereits für das Jahr, in dem (nach Auffassung der Beschwerdeführer) die Betriebskosten anfallen – würde bedeuten, dass jeder Kanton im Subventionsjahr "einen festen (konkret bezifferten) Anspruch" hätte und der im Auszahlungsjahr ausgerichtete Gesamtbetrag lediglich die Summe dieser einzelnen Subventionsansprüche darstellen würde, weshalb das Parlament verpflichtet wäre, die Summe dieser Einzelansprüche als Budgetkredit zu sprechen. Dem sei aber nicht so: Der durch Budgetkredit festgelegte Gesamtbetrag werde im Beitragsjahr pauschal auf die Kantone verteilt, weshalb der einzelne Anspruch erst mit der Verteilungsverfügung entstehe. Daher definiere der Zahlungsrahmen nicht den jährlich auszurichtenden Betrag, sondern den Höchstbetrag der Voranschlagskredite. Erst mit dem jeweiligen Jahresbudget werde die Höhe der Subvention bestimmt, weshalb auch erst in der Verteilungsverfügung definitiv der auszurichtende Betrag festgesetzt werde. Insofern stimme es nicht, dass die zu erwartenden Grundbeiträge im (der Verteilungsverfügung vorangehenden) "Subventionsjahr" schon präzise vorhersehbar beziehungsweise durch Rechtsnormen genau bestimmt seien. Die Berechnung der einzelnen Jahresanteile hänge von so vielen Faktoren ab, dass die Kantone ihren Anteil am "Grundbetrag" nicht allein gestützt auf die eigenen "Betriebskosten" ausrechnen könnten.

D.e Die "Anomalie", dass die einzelnen Jahresanteile der Zahlungsrahmen bis 2012 jeweils erst in die Budgets der Folgejahre eingestellt worden seien, sei mit dem Zahlungsrahmen 2013-2016 und dem Budget 2013 beseitigt worden. Das aber habe die Auszahlung der Grundbeiträge nicht verändert. Auch 2012 und 2013 hätten alle Beitragsberechtigten – basierend auf den jeweiligen Budgetkrediten – ihren Anteil an den Grundbeiträgen erhalten.

E.

E.a Diese Vernehmlassung wurde den Beschwerdeführern mit Zwischenverfügung vom 16. April 2014 zur Kenntnis gebracht mit dem Hinweis, dass sich ein weiterer Schriftenwechsel zurzeit nicht aufdränge.

E.b Am 22. April 2014 ersuchten die Beschwerdeführer das Bundesverwaltungsgericht, ihnen bis am 2. Juni 2014 Frist für eine kurze Replik an-

zusetzen, da die Vorinstanz neue Beilagen ins Verfahren eingebracht habe, die eine Entgegnung erforderlich machten.

E.c Nach gewährter Fristverlängerung räumte das Bundesverwaltungsgericht den Beschwerdeführern am 29. April 2014 die Gelegenheit ein, bis zum 14. Juli 2014 zu replizieren.

F.

Mit Replik vom 11. Juli 2014 halten die Beschwerdeführer an ihren Rechtsbegehren fest. Zur Begründung bringen sie im Wesentlichen Folgendes vor:

F.a Entgegen der Vorinstanz dienten nach dem klaren Wortlaut des UFG die Grundbeiträge der Finanzierung tatsächlich angefallener Betriebskosten. Dass zur Ermittlung dieser Beiträge andere Faktoren als die Höhe der Betriebskosten berücksichtigt würden, ändere daran nichts. Angesichts der bis zum Subventionsjahr 2011 eindeutig formulierten Verteilungsverfügungen sowie der diesbezüglich eingereichten parlamentarischen Motionen 99.3566 und 99.3492 sei klar erwiesen, dass die Grundbeiträge bis 2011 immer nachschüssig ausgerichtet worden seien. Diese im Parlament vorherrschende Meinung stehe auch in der Botschaft des Bundesrates vom 29. November 2002 (BBI 2003 2363).

F.b Zwar anerkenne die Vorinstanz den Anspruch auf jährliche Grundbeiträge. Aber fälschlicherweise bestreite sie den Wegfall einer Jahrestranche. Entgegen der Vorinstanz habe die Schweizerische Universitätskonferenz diesen Wegfall Ende 2009 nicht als Folge der Verbuchungsart der Kantone charakterisiert, sondern als den Verlust von Grundbeiträgen für das Jahr 2012. Je nach Verbuchungspraxis könne dies zu Schwierigkeiten führen. Andere Kantone hätten diese Beiträge zu einem späteren Zeitpunkt erfolgswirksam verbucht, weil sie veralteten Rechnungslegungsstandards folgten. Hätte der Bund auf den fragwürdigen Systemwechsel verzichtet, fiel das Problem weg. Vermutlich hänge die Umstellung mit der revidierten Rechnungslegung des Bundes per 1. Januar 2007 und dem Druck der Finanzkontrolle zusammen.

F.c Mindestens bis zum Jahre 2009 seien Bundesrat und Bundesverwaltung davon ausgegangen, die Auszahlungen erfolgten nachschüssig, d.h. im Jahr nach dem Beitrags-, d.h. Subventionsjahr. Die Angleichung von Subventions- und Zahlungsjahr, d.h. die Umstellung von der nachträglichen zur gegenwartsbezogenen Ausrichtung, sei im Zwischenjahr 2012

erfolgt. Dieser Systemwechsel sei "zeitgleich mit der finanzhaushaltsrechtlichen Angleichung von Jahresanteil des Zahlungsrahmens und Beitragsjahr per 2012" erfolgt.

F.d Die Meinung der Vorinstanz, wonach ein Anspruch nur bestehe, wenn ein Subventionserlass ein starres Subventionssystem mit aufwandsbezogenen Beiträgen nach festen Beitragssätzen vorsehe, widerspreche der Rechtsprechung. Laut Bundesgericht könne ein Rechtsanspruch auch dem Grundsatz nach bestehen. Immerhin anerkenne die Vorinstanz, dass ein Rechtsanspruch auf eine Subvention auch bestehen könne, ohne dass eine Budgetposition vorhanden sei. Da für 2012 ebenfalls ein Rechtsanspruch auf Zahlung von Grundbeiträgen bestehe, müsse in einem Jahr eine doppelte Auszahlung erfolgen, wie dies auch bei anderen Synchronisierungen geschehen sei.

F.e Ferner seien die zahlreichen amtlichen Äusserungen, welche die Nachschüssigkeit klar belegten, anders als die Vorinstanz unterstelle, nicht einfach nur "missverständlich" gewesen, sondern hätten die Rechtslage rechtlich zutreffend wiedergegeben. Entgegen der Vorinstanz zwingt der Systemwechsel nicht zu einer Änderung der Verbuchungspraxis. Vielmehr müssten die strittigen Grundbeiträge bei einer Nichtauszahlung für 2012 abgeschrieben werden, d.h. ein tatsächlich erfolgter Ertragsausfall müsste bilanztechnisch berücksichtigt werden.

F.f Die Berufung auf das Vertrauensschutzprinzip erfolge rein subsidiär, zumal bereits ein gesetzlicher Anspruch auf Grundbeiträge für 2012 bestehe. Der Bund habe an seiner Praxis der nachschüssigen Auszahlung festgehalten und dies immer wieder in vielen Dokumenten zum Ausdruck gebracht. Ein Systemwechsel mit derart gravierenden Folgen hätte ausdrücklich kommuniziert werden müssen, was nicht geschehen sei. In den Beratungen des UFG sei die Frage der Synchronisierung diskutiert worden, ohne dass das Parlament dazu einen expliziten Entscheid getroffen hätte.

F.g Mit dem Subeventualantrag werde eine Lösung angeboten, die den eingeklagten Anspruch auf Grundbeiträge für das Jahr 2012 wahren würde, ohne den Bund zu verpflichten, in einem Jahr zwei Jahrestanchen auszuzahlen.

G.

Mit Instruktionsverfügung vom 27. August 2014 liess das Bundesverwaltungsgericht der Vorinstanz die Replik zukommen mit der Aufforderung, eine tabellarische Übersicht einzureichen, aus der unter anderem für jedes zu subventionierende Jahr seit 1966 ersichtlich wird, (1.) für welche Subventionsjahre die in den jeweiligen Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahresanteile bestimmt waren, (2.) wann diese Jahresanteile (bzw. die teilweise gekürzte Budgetpositionen des Voranschlagskredits) zur Auszahlung gelangten, (3.) welche Bemessungsperioden dafür jeweils massgeblich waren und (4.) unter Darlegung des jeweils (nach Auffassung des Bundes) sachgerechten Verbuchungszeitpunkts.

H.

Nach gewährter Fristerstreckung reichte die Vorinstanz am 3. November 2014 ihre Duplik vom 30. Oktober 2014 ein. Darin hält sie an sämtlichen Rechtsbegehren fest.

H.a Im Wesentlichen führt sie aus, der Begriff "Nachschüssigkeit" sei unklar. Im Auszahlungsjahr werde (nach vergangenheitsbezogenen Faktoren) ein im Budget festgelegter Globalbetrag unter den Kantonen verteilt. Erst mit der Verteilungsverfügung entstehe der konkrete Subventionsanspruch jedes Kantons. Wie die Grundbeiträge seit 1966 bemessen, verteilt und ausbezahlt worden seien, zeige die eingereichte Tabelle. Ein Systemwechsel sei "bereits im Jahre 1968" erfolgt. Hätten deshalb die Kantone ihre Anteile in den Jahren 1966-68 periodengerecht verbucht, wäre ihnen 1969 ein Jahresanteil entgangen. Indes hätten die Beschwerdeführer ihre Anteile damals ganz oder teilweise im Auszahlungsjahr verbucht.

H.b Unzutreffend sei ferner die unbelegte Behauptung, wonach die anderen Universitätskantone veralteten Rechnungslegungsstandards folgten. Im Gegenteil: deren Praxis berücksichtige, dass im Subventionsjahr die konkreten, einzelnen Subventionsansprüche noch nicht mit hinreichender Sicherheit feststünden.

H.c Mit der Synchronisierung von Zahlungsrahmen-Tranchen und Budgetkrediten sei 2012 der Auszahlungsmodus nicht verändert worden.

H.d Zwar hätten die Kantone im Grundsatz einen Anspruch auf jährliche Ausrichtung von Grundbeiträgen. Der Anspruch auf den jeweiligen Anteil am Gesamtbetrag entstehe jedoch erst mit der Verteilungsverfügung.

H.e Zur konkreten Verbuchungspraxis der Kantone zeige der Kanton Neuenburg, dass er im Jahr 2006 zwei Jahresanteile als Ertrag verbucht habe, obwohl der Bund nur einen Jahresanteil ausbezahlt habe. Mit dieser Verbuchungsänderung habe der Kanton 2006 einen Bilanzgewinn erzielt.

H.f Schliesslich zeige die Tabelle, dass im Jahr 2012 die Grundbeiträge ausgerichtet worden seien.

H.g Einzuräumen sei aber, dass die Abschreibung der Motionen 99.3566 und 99.3492 wegen einer schlechten Übersetzung "unglücklich formuliert" gewesen sei.

H.h Als Beilage reichte die Vorinstanz folgende detaillierte Tabelle ein:

Tabella: Übersicht über die Ausrichtung der Grundbeiträge 1966-2013

24. Oktober 2014

Jahresanteil JA gem. BB, AVB bzw. Zahlungs- r. (Σ in Fr.)	Subventionsjahr SJ ("...geschuldet für...") (Σ in Fr.)	Auszahlungsjahr AJ (Σ in Fr.)	Zu verbuchen (möglicher Grund)	Bemessungsperiode BP (für die Verteilungsrechnung)	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
1966 (45 Mio.)	1966 (45 Mio.)	1967 (45 Mio.)	1966 (Entstehung des Anspruchs im SJ)	[1964/1965]	Art. 3 BB vom 16.6.1966 (AS 1966 1349); VV vom 14.10.1966 (AS 1966 1353)	Rechtssatzmässige Festlegung der einzelnen kt. Quoten ("ex ante")
1967 (65 Mio.)	1967 (65 Mio.)	1968 (65 Mio.)	1967 (Entstehung des Anspruchs im SJ)	dito	dito	dito
1968 (90 Mio.)	1968 (90 Mio.)	1969 (90 Mio.)	1968 (Entstehung des Anspruchs im SJ)	dito	dito	dito
1969 (60 Mio.)	1969 (60 Mio.)	1970 (60 Mio.)	1970 (Subv.verfügung 1970)	1969 (Stud.zahlen WS 1969/1970)	Art. 4-7 sowie 24 HFG 1968 (AS 1968 1585); Art. 4-11 sowie 13 und 14 VV 1968 (AS 1968 1597)	Rechtssatzmässige Festlegung des Jahresanteils, nicht aber der kt. Quoten
1970 (70 Mio.)	1970 (70 Mio.)	1971 (70 Mio.)	1971 (Subv.verfügung 1971)	1970 (Stud.zahlen WS 1970/1971)	dito	dito
1971 (95 Mio.)	1971 (95 Mio.)	1972 (95 Mio.)	1972 (Subv.verfügung 1972)	1971 (Stud.zahlen WS 1971/1972)	dito	dito
1972 (114 Mio.)	1972 (114 Mio.)	1973 (114 Mio.)	1973 (Subv.verfügung 1973)	1972 (Stud.zahlen WS 1972/1973)	dito	dito
1973 (127 Mio.)	1973 (127 Mio.)	1974 (127 Mio.)	1974 (Subv.verfügung 1974)	1973 (Stud.zahlen WS 1973/1974)	dito	dito
1974 (135 Mio.)	1974 (135 Mio.)	1975 (135 Mio.)	1975 (Subv.verfügung 1975)	1974 (Stud.zahlen WS 1974/1975)	dito	dito

Jahresanteil JA gem. BB, AVB bzw. Zahlungr. (Σ in Fr.)	Subventionsjahr SJ ("...geschuldet für...") (Σ in Fr.)	Auszahlungsjahr AJ (Σ in Fr.)	Zu verbuchen (möglicher Grund)	Bemessungsperiode BP (für die Verteilungsrechnung)	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
1975 (150 Mio.)	1975 (150 Mio.)	1976 (150 Mio.)	1976 (Subv.verfügung 1976)	1975 (Stud.zahlen WS 1975/1976)	Art. 4-7 sowie 24 HFG 1968 (AS 1968 1585); Art. 4-11 sowie 13 und 14 VV 1968 (AS 1968 1597)	Rechtssatzmässige Festlegung des Jahresanteils, nicht aber der kt. Quoten
1976 (168 Mio.)	1976 (168 Mio.)	1977 (168 Mio.)	1977 (Subv.verfügung 1977)	1976 (Stud.zahlen WS 1976/1977)	dito	dito
1977 (188 Mio.)	1977 (188 Mio.)	1978 (188 Mio.)	1978 (Subv.verfügung 1978)	1977 (Stud.zahlen WS 1977/1978)	dito	dito
1978 (190 Mio.)	1978 (190 Mio.)	1979 (190 Mio.)	1979 (Subv.verfügung 1979)	1978 (Stud.zahlen WS 1978/1979)	dito	dito
1979 (192 Mio.)	1979 (192 Mio.)	1980 (192 Mio.)	1980 (Subv.verfügung 1980)	1979 (Stud.zahlen WS 1979/1980)	dito	dito
1980 (194 Mio.)	1980 (179 Mio.)	1981 (179 Mio.)	1981 (Subv.verfügung 1981)	1980 (Stud.zahlen WS 1980/1981)	dito	dito
1981 (210 Mio.)	1981 (194 Mio.)	1982 (194 Mio.)	1982 (Subv.verfügung 1982)	1981 (Stud.zahlen WS 1981/1982)	dito	dito
1982 (215 Mio.)	1982 (198 Mio.)	1983 (198 Mio.)	1983 (Subv.verfügung 1983)	1982 (Stud.zahlen WS 1982/1983)	dito	dito
1983 (230 Mio.)	1983 (212 Mio.)	1984 (212 Mio.)	1984 (Subv.verfügung 1984)	1983 (Stud.zahlen WS 1983/1984)	dito	dito
1984 (258 Mio.)	1984 (237 Mio.)	1985 (237 Mio.)	1985 (Subv.verfügung 1985)	1984 (Stud.zahlen WS 1984/1985)	dito	dito

Jahresanteil JA gem. BB, AVB bzw. Zahlungr. (Σ in Fr.)	Subventionsjahr SJ ("...geschuldet für...") (Σ in Fr.)	Auszahlungsjahr AJ (Σ in Fr.)	Zu verbuchen (möglicher Grund)	Bemessungsperiode BP (für die Verteilungsrechnung)	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
1985 (271 Mio.)	1985 (264 Mio.)	1986 (264 Mio.)	1986 (Subv.verfügung 1986)	1985 (Stud.zahlen WS 1985/1986)	Art. 4-7 sowie 24 HFG 1968 (AS 1968 1585); Art. 4-11 sowie 13 und 14 VV 1968 (AS 1968 1597)	Rechtssatzmässige Festlegung des Jahresanteils, nicht aber der kt. Quoten
1986 (286 Mio.)	1986 (263 Mio.)	1987 (263 Mio.)	1987 (Subv.verfügung 1987)	1986 (Stud.zahlen WS 1986/1987)	dito	dito
1987 (300 Mio.)	1987 (276 Mio.)	1988 (276 Mio.)	1988 (Subv.verfügung 1988)	1987 (Stud.zahlen WS 1987/1988)	dito	dito
1988 (289 Mio.)	1988 (289 Mio.)	1989 (289 Mio.)	1989 (Subv.verfügung 1989)	1988 (Stud.zahlen WS 1988/1989)	dito	dito
1989 (303 Mio.)	1989 (303 Mio.)	1990 (303 Mio.)	1990 (Subv.verfügung 1990)	1989 (Stud.zahlen WS 1989/1990)	dito	dito
1990 (317 Mio.)	1990 (317 Mio.)	1991 (317 Mio.)	1991 (Subv.verfügung 1991)	1990 (Stud.zahlen WS 1990/1991)	dito	dito
1991 (332 Mio.)	1991 (332 Mio.)	1992 (332 Mio.)	1992 (Subv.verfügung 1992)	1991 (Stud.zahlen WS 1991/1992)	dito	dito
1992 (408 Mio.)	1992 (358 Mio.)	1993 (358 Mio.)	1993 (Subv.verfügung 1993)	1992 (Stud.zahlen WS 1992/1993)	Art. 5 HFG 1991 (AS 1992 1027), Art. 6 f. und 17 f. VV 1992 (AS 1992 1035)	Jahresanteil nach Zahlungsrahmen, nicht aber der kt. Quoten
1993 (436 Mio.)	1993 (370 Mio.)	1994 (370 Mio.)	1994 (Subv.verfügung 1994)	1993 (Stud.zahlen WS 1993/1994)	dito	dito

Jahresanteil JA gem. BB, AVB bzw. Zahlungsgr. (Σ in Fr.)	Subventionsjahr SJ ("..geschuldet für...") (Σ in Fr.)	Auszahlungsjahr AJ (Σ in Fr.)	Zu verbuchen (möglicher Grund)	Bemessungsperiode BP (für die Verteilungsrechnung)	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
1994 (459 Mio.)	1994 (379 Mio.)	1995 (379 Mio.)	1995 (Subv.verfügung 1995)	1994 (Stud.zahlen WS 1994/1995)	Art. 5 HFG 1991 (AS 1992 1027); Art. 6 f. und 17 f. VV 1992 (AS 1992 1035)	Jahresanteil nach Zahlungsrahmen, nicht aber der kt. Quoten
1995 (490 Mio.)	1995 (378 Mio.)	1996 (378 Mio.)	1996 (Subv.verfügung 1996)	1995 (Stud.zahlen WS 1995/1996)	dito	dito
1996 (399 Mio.)	1996 (370 Mio.)	1997 (370 Mio.)	1997 (Subv.verfügung 1997)	1996 (Stud.zahlen WS 1996/1997)	dito	dito
1997 (409 Mio.)	1997 (373 Mio.)	1998 (373 Mio.)	1998 (Subv.verfügung 1998)	1997 (Stud.zahlen WS 1997/1998)	dito	dito
1998 (419 Mio.)	1998 (379 Mio.)	1999 (379 Mio.)	1999 (Subv.verfügung 1999)	1998 (Stud.zahlen WS 1998/1999)	dito	dito
1999 (429 Mio.)	1999 (380 Mio.)	2000 (380 Mio.)	2000 (Subv.verfügung 2000)	1999 (Stud.zahlen WS 1999/2000)	dito	dito
2000 (380.2 Mio.)	2000 (384 Mio.)	2001 (380 Mio.)	2001 (Subv.verfügung 2001)	HFG: Stud.zahlen WS 2000/2001 UFG: Ø (1999/2000)	Art. 14 f. und Art. 27 UFG (SR 414.20); Art. 6 ff. und 12 f. UVF (SR 414.201)	dito
2001 (380.2 Mio.)	2001 (416 Mio.)	2002 (416 Mio.)	2002 (Subv.verfügung 2002)	HFG: Stud.zahlen WS 2001/2002 UFG: Ø (2000/2001)	dito	dito
2002 (411.8 Mio.)	2002 (444 Mio.)	2003 (444 Mio.)	2003 (Subv.verfügung 2003)	HFG: Stud.zahlen WS 2002/2003 UFG: Ø (2001/2002)	dito	dito

Jahresanteil JA gem. BB, AVB bzw. Zahlungsgr. (Σ in Fr.)	Subventionsjahr SJ ("..geschuldet für...") (Σ in Fr.)	Auszahlungsjahr AJ (Σ in Fr.)	Zu verbuchen (möglicher Grund)	Bemessungsperiode BP (für die Verteilungsrechnung)	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
2003 (444.1 Mio.)	2003 (476 Mio.)	2004 (476 Mio.)	2004 (Subv.verfügung 2004)	Ø (2002/2003)	Art. 14 f. UFG (SR 414.20); Art. 6 ff. und 12 f. UVF (SR 414.201)	Jahresanteil nach Zahlungsrahmen, nicht aber der kt. Quoten
2004 (528 Mio.)	2004 (495 Mio.)	2005 (495 Mio.)	2005 (Subv.verfügung 2005)	Ø (2003/2004)	dito	dito
2005 (562 Mio.)	2005 (504 Mio.)	2006 (504 Mio.)	2006 (Subv.verfügung 2006)	Ø (2004/2005)	dito	dito
2006 (590 Mio.)	2006 (497 Mio.)	2007 (492 Mio.)	2007 (Subv.verfügung 2007)	Ø (2005/2006)	dito	dito
2007 (630 Mio.)	2007 (525 Mio.)	2008 (525 Mio.)	2008 (Subv.verfügung 2008)	Ø (2006/2007)	dito	dito
2008 (549.8 Mio.)	2008 (550 Mio.)	2009 (550 Mio.)	2009 (Subv.verfügung 2009)	Ø (2007/2008)	dito	dito
2009 (559.7 Mio.)	2009 (560 Mio.)	2010 (560 Mio.)	2010 (Subv.verfügung 2010)	Ø (2008/2009)	dito	dito
2010 (565.4 Mio.)	2010 (560 Mio.)	2011 (560 Mio.)	2011 (Subv.verfügung 2011)	Ø (2009/2010)	dito	dito
2011 (597 Mio.)	2011 (595 Mio.)	2012 (595 Mio.)	2012 (Subv.verfügung 2012)	Ø (2010/2011)	dito	dito
2013 (615.2 Mio.)	2012 (615.2 Mio.)	2013 615.2	2013 (Subv.verfügung 2013)	Ø (2011/2012)	dito	dito

Jahresanteil JA gem. BB, AVB bzw. Zahlungsgr. (Σ in Fr.)	Subventionsjahr SJ ("..geschuldet für...") (Σ in Fr.)	Auszahlungsjahr AJ (Σ in Fr.)	Zu verbuchen (möglicher Grund)	Bemessungsperiode BP (für die Verteilungsrechnung)	Rechtsgrundlagen	Bemerkungen
2014 (641.1 Mio.)	2013 (640.8 Mio.)	2014 (640.8 Mio.)	2014 (Subv.verfügung 2014)	Ø (2012/2013)	dito	dito
2015 (666.7 Mio.)						
2016 (693.4 Mio.)						

I.

Dazu reichten die Beschwerdeführer nach erstreckter Frist ihre Triplik vom 29. Januar 2015 ein und hielten an ihren Rechtsbegehren fest.

I.a Vorab heben sie hervor, die Vorinstanz habe, wie die Tabelle zeige, eine grundsätzliche Richtungsänderung vorgenommen. Entgegen früher anerkenne die Vorinstanz nun, dass die Grundbeiträge immer für das davor liegende Subventionsjahr, also nachschüssig ausbezahlt worden seien (und zwar seit der ersten Zahlung im Jahre 1967 unter Einschluss von 2012). Geschuldet seien diese Beiträge für das davorliegende Jahr, wie der Tabelle zu entnehmen sei. Damit anerkenne die Vorinstanz das Subeventualbegehren (Rechtsbegehren Ziff. 4), wie auch, dass für jedes Jahr grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Grundbeiträge bestehe. Wegen der Nachschüssigkeit, verstanden als Auszahlung im Jahr nach dem Subventionsjahr, müsste, falls die Zahlung von Grundbeiträgen einmal eingestellt oder durch eine andere Subventionsart ersetzt werden würde, im Folgejahr noch eine letzte Jahrestranche ausbezahlt werden.

I.b Grundbeiträge seien für das Subventionsjahr (Vorjahr) geschuldet und sollen nach Art. 14 UFG Betriebsaufwendungen unterstützen. Damit seien sie für die Betriebsaufwendungen des Subventionsjahres bestimmt. Mit ihrem Einwand, angesichts der Bemessungsbasis würden nicht konkrete Betriebsaufwendungen des Vorjahres abgegolten, übersehe die Vorinstanz, dass die Frage, wie der geschuldete Subventionsbetrag zu berechnen sei, nichts damit zu tun habe, für welches Jahr der Betrag geschuldet sei. Nicht bedeutsam sei, wie konkret die Betriebsaufwendungen des Vorjahres bestimmt seien, für welche die Grundbeiträge geschuldet und auszurichten seien. Denn sie bezweckten, allgemeine Aufwendungen und nicht definierte Projekte oder Aufwandpositionen zu unterstützen.

I.c Dass ein konkreter Subventionsanspruch erst mit der Verteilungsverfügung entstehe, widerspreche höchstrichterlicher Rechtsprechung. Ein Anspruch könne auch bestehen, wenn der Berechtigte dessen Höhe nicht kenne. Zu unterscheiden sei zwischen dem Entstehen eines Anspruches und seiner Fälligkeit. Der Anspruch auf Grundbeiträge könne unabhängig vom Erlass einer Verteilungsverfügung bestehen. Grundsätzlich anerkenne die Vorinstanz diesen Anspruch der Kantone auf jährliche Grundbeiträge. Auch "grundsätzliche" Ansprüche seien Ansprüche, egal ob sie umfangmässig schon voll oder erst ungefähr bekannt seien. Der Bund müsse diese Ansprüche erfüllen. Fehlten Budgetposition und Verteilungsverfügung, so müsse das Parlament einen entsprechenden Voranschlags-

kredit beschliessen und die Vorinstanz eine entsprechende Verteilungsverfügung erlassen.

I.d Da der Rechtsanspruch auf Grundbeiträge für 1969 schon vor Erlass der Verteilungsverfügung bestanden habe, sei es – entgegen der Vorinstanz – im Jahre 1969 zu keinem Verlust gekommen. Entgegen der Darstellung in der Kolonne 4 der Tabelle sei der massgebende Zeitpunkt für die Verbuchung nicht der Erlass der Verteilungsverfügung. Anspruchsberechtigte dürften die Grundbeiträge im Subventionsjahr als Ertrag verbuchen, weil ein Rechtsanspruch auf Auszahlung "im Subventionsjahr" bestehe, die Grundbeiträge an die Betriebskosten des Subventionsjahres ausgerichtet würden und die Höhe hinreichend genau geschätzt werden könne. Die Zahlungsrahmen würden bei der Einschätzung der Höhe des Anspruches helfen, da das Parlament darin aufzeige, welche Beträge voraussichtlich bereitgestellt werden würden.

I.e Wie die Kantone zu verbuchen hätten, sei ihnen überlassen und nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Was die Vorinstanz zur korrekten Verbuchung der Grundbeiträge sage, treffe nicht zu. Der Zeitpunkt der Verbuchung einer künftigen Verpflichtung oder eines Anspruchs hänge nicht davon ab, wann die genaue Höhe bestimmt sei. Sehe ein Unternehmen, dass es einen grossen Prozess verlieren werde, müsse es Rückstellungen bilden, auch wenn es die Höhe der Schadenersatzzahlungen und Gerichtskosten nicht kenne. Baue ein Unternehmen eine Grossanlage, die es erst im kommenden Jahr abrechnen könne, dürfe es die geleistete Arbeit (transitorisch) aktivieren, auch wenn der Rechnungsbetrag noch nicht vollständig bestimmt sei.

I.f Der Ertragsausfall bei Wegfall des gesetzlich geschuldeten Beitrags für das Jahr 2012 sei keine buchhalterische Spitzfindigkeit, sondern wäre ein echter Verlust, der sich im Geldfluss auswirken würde, wenn die Ausrichtung von Grundbeiträgen eingestellt oder ein Systemwechsel auf eine andere Subventionsart erfolgen würde.

I.g Es treffe zu, dass der Kanton Neuenburg im Jahr 2006 nach Einführung einer zeitgemässen Rechnungslegung zwei Jahrest ranchen erfolgswirksam verbucht habe. Wäre von Anfang an periodengerecht verbucht worden, hätte schon im Jahr 1966, dem ersten Subventionsjahr, eine Jahrest ranche verbucht werden müssen. Alle anderen Jahrest ranchen wären ein Jahr früher verbucht worden, als dies aktuell geschah. Die

doppelte Jahrestranche im Jahr 2006 sei eine Folge der fehlenden Jahrestranche von 1966.

J.

Mit Quadruplik vom 12. März 2015 nahm die Vorinstanz zur Triplik der Beschwerdeführer Stellung. Darin hält sie an ihrem Antrag fest, sämtliche Rechtsbegehren abzuweisen.

J.a Sie habe keine Richtungsänderung vorgenommen. Zwar bezweckten die Grundbeiträge, "für das Subventionsjahr" einen Grundbeitrag zur Verfügung zu stellen. Doch würden damit nicht konkrete Aufwendungen der jeweiligen Vorjahre nach festen Beitragssätzen abgegolten. Deshalb könnten die Kantone ihre Anteile an der Gesamtsumme nicht schon in den Vorjahren verbuchen.

J.b Die Begriffe "Nachschüssigkeit" bzw. "nachsüssig" seien unklar und würden unterschiedlich verwendet: Von 1966 bis 1968 seien die einzelnen Kantonsanteile ex ante gesetzlich festgelegt und erst in den Folgejahren ausbezahlt worden. Hier beziehe sich die "Nachschüssigkeit" allein auf die Auszahlung eines für drei Jahre fixierten jährlichen Anspruchs jedes Kantons, der in den entsprechenden Jahren zu verbuchen gewesen sei. Ab 1969 seien die Kantonsanteile erst in den Verteilungsverfügungen, die dem "Subventionsjahr" folgten, festgelegt worden. Erst mit deren Erlass sei der Anspruch auf je eine Quote dieser "Gesamtsumme" entstanden. Deshalb habe sich ab 1969 die "Nachschüssigkeit" auf die Festlegung der einzelnen Kantonsansprüche bezogen, denn die Kantonsanteile seien im Jahr der Verteilungsverfügungen ausbezahlt worden, also nicht "nachsüssig".

J.c Mit dem Tabellenvermerk "Subventionsjahr ('... geschuldet für ...')" werde nicht anerkannt, die Grundbeiträge seien den Kantonen jeweils "nachsüssig" ausgerichtet worden, "als ob die Kantonsanteile schon im "Subventionsjahr" ziffernmässig festgestanden hätten". Dies sei nur von 1966-1968 der Fall gewesen. Ab 1969 seien gemäss dem HFG 1968 die Ansprüche der einzelnen Kantone erst im Budget-("Auszahlungsjahr") aufgrund der Verteilungsrechnung mit den Subventionsverfügungen entstanden. Auch das HFG 1991 sehe die Jahresanteile in Jahrestranchen von Zahlungsrahmen vor, wobei Zahlungsrahmen nicht per se anspruchsbegründend seien. Die Tranchen im Zahlungsrahmen seien Höchstbeträge, die im Budget unterschritten werden dürften. Der Budget-Kredit bestimme (faktisch) den zu verteilenden Gesamtbetrag. Ab 1992 beziehe

sich die Wendung "geschuldet für" auf das Jahr, in dem jeweils im Dezember eine Zahlungsrahmen tranche (unter Berücksichtigung allfälliger Sparbeschlüsse) ins Budget des kommenden Jahres implementiert worden sei. In jedem Jahr, so auch 2011 und 2012, sei "jeweils im Dezember (= Subventionsjahr) im Budget für das Folgejahr ein Gesamtbetrag" zur Verfügung gestellt worden. Jeder jährliche Gesamtbetrag sei dann gesetz- und verordnungskonform verteilt worden, weshalb die Ansprüche der Kantone ausnahmslos erfüllt worden seien.

J.d Aus dem Weglassen einer Jahrestranche im Zahlungsrahmen für das Jahr 2012 lasse sich nicht ableiten, für dieses "Subventionsjahr" sei den Kantonen keine Subvention ausgerichtet worden. Das Budget 2012 sei durch die letzte Tranche des Zahlungsrahmens 2008-2011 als finanzhaushaltsrechtliche Richtgrösse (und "Höchstgrenze") vorbestimmt gewesen. Deshalb sei für 2012 keine zusätzliche Richtgrösse nötig gewesen. Im Budget 2012 sei, wie in den Vorjahren, der Gesamtbetrag festgelegt und an die Kantone verteilt worden. Den Kantonen sei 2012 keine Subvention entgangen. Ab 2013 würden die Tranchen der Zahlungsrahmen in den Budgets implementiert, für die sie vorgesehen seien. Die sog. "Synchronisierung" habe sich nur auf das Zusammenspiel von Zahlungsrahmen und Budgets bezogen. Diese finanzhaushaltsrechtlichen Vorgänge seien ohne materiell-rechtliche Aussenwirkung. Bei den UFG-Grundbeiträgen fielen Subventionsjahr und Bemessungsjahr seit 1969 zusammen.

J.e Die einzelnen Kantone hätten die strittige Verteilung der fraglichen Gesamtsummen in den Subventionsjahren nicht hinreichend präzise abschätzen können, um sie schon in diesen Jahren als Erträge verbuchen zu können. Die Kantone hätten zu bestimmen, wie sie den Eingang der UFG-Grundbeiträge verbuchen. Sie hätten aber nicht nachgewiesen, weshalb ein finanzhaushaltsrechtlicher Vorgang auf Bundesebene, der das materiell-rechtliche Subventionsverhältnis überhaupt nicht berühre und auch an der Festlegung und Auszahlung der Grundbeiträge nichts verändert habe, sie zu einer Änderung ihrer Verbuchungspraxis gezwungen habe, um dann gestützt darauf einen Verlust geltend zu machen.

J.f Hinsichtlich der kantonalen Buchungspraxis hätte berücksichtigt werden müssen, dass im Jahre 1969 tatsächlich keine individuellen kantonalen Ansprüche entstanden seien; die ersten derartigen Ansprüche seien 1970 entstanden. Im Jahre 1969 hätten die Kantone ein Beitragsjahr verloren, was Folge einer klaren gesetzlichen Vorgabe gewesen sei. Dies

könne man nicht Jahrzehnte später durch Einforderung eines zusätzlichen Beitragsjahrs aufgrund einer (an sich richtigen) Änderung der Verbuchungspraxis korrigieren, die mit der 2013 erfolgten Synchronisierung von Zahlungsrahmentranchen und Budgetjahren nichts zu tun habe.

J.g Die geltend gemachte Buchungspraxis des Kantons Neuenburg für die Jahre 1966-1968 sei widersprüchlich. In dieser Periode habe der Kanton seiner Universität die Beträge gutgeschrieben, die ihm per Verordnung ex ante zugesprochen worden seien, in der eigenen Rechnung habe er die rechtssatzmässig feststehenden Beträge jedoch nicht verbucht. Bei periodengerechter Verbuchung für jene Periode wäre sichtbar geworden, dass ihm (sowie allen Kantonen) – wenn schon – im Jahr 1969 ein Jahresanteil "verloren" gegangen sei. Ab 1970 sei die Verbuchung jedoch korrekt, weil die Verteilungsrechnung und Auszahlung der Subvention "für" 1969 erst 1970 erfolgt sei. Der Kanton Neuenburg habe die Grundbeiträge bis zum Jahr 2006 stets im Jahr der Auszahlung verbucht. Mit der doppelten Buchung im Jahr 2006 habe er einen Bilanzgewinn erzielt. Entgegen der Beschwerdeführer sei die doppelte Buchung keine Folge der fehlenden Jahrestranche im Jahr 1966 gewesen. Denn im Jahr 1966 habe keine Jahrestranche gefehlt; sie sei dem Kanton ex ante rechtsverbindlich zugesprochen, aber vom Kanton damals nicht periodengerecht verbucht worden. Es sei unzulässig, diesen Buchungsfehler exakt 40 Jahre später durch eine Doppelbuchung im Jahr 2006 kompensieren zu wollen. Hätte der Kanton Neuenburg in den Jahren 1966-1968 periodengerecht verbucht, so wären nicht einfach alle andern Buchungen automatisch um ein Jahr nach vorne gerückt.

J.h Trotz Synchronisierung von Zahlungsrahmen-Tranchen und Jahresbudgets bleibe der "Geldfluss" unverändert. Die Kantone erhielten nach wie vor Jahr für Jahr ihre Anteile an den gesetzlich vorgesehenen Grundbeiträgen. Erst im (unwahrscheinlichen) Fall, dass der Bund diese Subvention aufheben oder verändern würde, könnten die Kantone nach geltendem Recht Ansprüche verlieren. Sollte es dannzumal zu Rechtsverletzungen kommen, so könnten dagegen Rechtsmittel ergriffen werden.

J.i Seit 2013 bezögen sich die Jahrestranchen auf die entsprechenden Budgetjahre. Nicht die Zahlungsrahmen-Tranchen würden "ausbezahlt", sondern der im jeweiligen Budget festgelegte Gesamtbetrag werde nach Quoten verteilt, wobei dann die mit Verfügung festgelegten Quoten den Kantonen im gleichen Jahr ausbezahlt würden. Bei einer Aufhebung oder massiven Änderung des bestehenden Subventionssystems würde nicht

an den Tranchen der Zahlungsrahmen angesetzt (und die "Auszahlung" einer "letzten", in den Augen der Beschwerdeführer per se "versprochenen" Jahrestranche unterdrückt), sondern am materiellen Recht. Je nach neurechtlichem Übergangsrecht würden bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vielleicht noch Subventionen nach altem Recht ausgerichtet. Diesfalls würden die "für" das fragliche Subventionsjahr durch das Budget des Folgejahres festgelegten Grundbeiträge auch verteilt und ausbezahlt.

J.j Das Budget lege die Gesamtbeträge fest. Die Zahlungsrahmen-Tranchen als finanzplanungsmässige Höchstbeträge müsse das Parlament als Budgetbehörde nicht ausschöpfen. Die Jahresbudgets seien nicht die Resultante individueller, vorab bestehender Rechtsansprüche der Kantone, die das Parlament zusammenzählen und dann im entsprechenden Kredit beschliessen müsste.

K.

Diese Quadruplik wurde am 24. März 2015 den Beschwerdeführern zur Kenntnis gebracht.

L.

Am 14. April 2015 reichten die Beschwerdeführer ihre Honorarnote ein. Zur Sache weisen sie darauf hin, die neuartige Behauptung der Vorinstanz, 1969 sei als Subventionsjahr einfach ausgelassen worden, widerspreche dem HFG sowie allen früheren Äusserungen zahlreicher Exponenten des Bundes. Noch mit Stellungnahme vom 14. April 2014 verneine die Vorinstanz zu Recht eine Synchronisierung im Jahr 1969. Deshalb hätten die Kantone Grundbeiträge seit 1966 immer im Folgejahr, nachschüssig erhalten. Dass irgendwann ein Jahr ausgelassen worden sei, wie neu behauptet wird, sei eine unbegründete Schutzbehauptung.

M.

Am 15. April 2015 wurde diese Stellungnahme samt Kostennoten der Vorinstanz zugestellt.

N.

Auf diese sowie die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit sie für das Urteil erheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I. PROZESSVORAUSSETZUNGEN

1.

1.1 Der angefochtene Akt der Vorinstanz vom 24. Dezember 2013, mit dem das Subventionsgesuch der Beschwerdeführer vom 22. November 2013 abgewiesen worden ist, unterliegt – als Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG (i.V.m. Art. 16 Abs. 5 des Subventionsgesetzes [SuG, SR 616.1]) – der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 VGG i.V.m. Art. 44 VwVG).

1.2 Die Beschwerdeführer, deren Hauptbegehren auf Ausrichtung von Grundbeiträgen für das – angeblich gesetzwidrig ausgelassene – Subventionsjahr 2012 abgewiesen wurden, 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.], SBVR, Bd. X Finanzrecht, 2011, Rz. 196). Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgemäss 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 Somit ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

II. ANWENDBARES RECHT

2.

1) Bundesverfassung

2.1 Nach Art. 63a Abs. 2 BV unterstützt der Bund die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.

2) Universitätsförderungsgesetz

2.2

2.2.1 Nach Art. 4 Bst. a UFG (zitiert im Sachverhalt unter A.) beteiligt sich der Bund an der universitären Hochschulpolitik als Träger der ETH und indem er: (a.) Finanzhilfen in Form von Grundbeiträgen, Investitionsbeiträgen und projektgebundenen Beiträgen zu Gunsten der kantonalen Universitäten und der anerkannten Institutionen leistet.

2.2.2 Nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a-c UFG gewährt der Bund Finanzhilfen in Form von (a.) Grundbeiträgen, (b.) Investitionsbeiträgen, (c.) zusätzlichen projektgebundenen Beiträgen. Die Bundesversammlung bewilligt für eine mehrjährige Beitragsperiode mit einfachem Bundesbeschluss den Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge (Art. 13 Abs. 3 Bst. a UFG).

2.2.3 Zu den Grundbeiträge hält Art. 14 UFG als Grundsatz fest:

¹Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Grundbeiträge aus, mit welchen er die Betriebsaufwendungen der Universitätskantone und der als beitragsberechtigt anerkannten Institutionen unterstützt.

² Er stellt dafür jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung."

2.2.4 In Art. 15 UFG wird die Bemessung wie folgt geregelt:

¹Der jährliche Gesamtbetrag wird den Beitragsberechtigten zur Hauptsache entsprechend ihren Leistungen in Lehre und Forschung ausgerichtet.

² Für den Anteil Lehre werden namentlich Beiträge pro Studentin oder Student ausgerichtet. Diese werden insbesondere auf Grund von Regelstudienzeiten sowie der Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten akademischen Disziplinen bemessen.

³ Für die Bemessung des Anteils Forschung werden namentlich Forschungsleistungen und die Akquisition von Drittmitteln (Gelder aus dem Nationalfonds, den EU-Projekten, der KTI sowie privaten und weiteren öffentlichen Drittmitteln) berücksichtigt.

⁴ Höchstens 10 Prozent des jährlichen Gesamtbetrages sind im Verhältnis der Zahl der ausländischen Studierenden an den einzelnen Universitäten zur Ge-

samtzahl aller ausländischen Studierenden an den beitragsberechtigten Universitäten zu verteilen.

⁵ Durchschnittlich 6 Prozent der in der gesamten Beitragsperiode zur Verfügung stehenden Mittel können zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der kleineren und mittleren Universitäten eingesetzt werden, um ihnen den Übergang zur leistungsbezogenen Subventionierung zu erleichtern. Den einzelnen Universitäten können dafür feste Beiträge zugesprochen werden."

2.2.5 Nach Art. 16 Abs. 1 UFG erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen. Er legt die notwendigen Berechnungsgrundlagen sowie die Gewichtung der Bemessungskriterien fest.

2.2.6 Das UFG galt nach dessen Art. 29 Abs. 2 bis zum 31. Dezember 2007. Dessen Geltungsdauer wurde (bisher mehrmals und) zuletzt bis zum 31. Dezember 2016 (Abs. 5; vgl. AS 2011 5871; BBI 2011 757) verlängert (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 3. Dezember 2010 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012, BBI 2011 757, S. 826; Botschaft 2010). Das UFG wird dannzumal abgelöst werden durch das *Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz* vom 30. September 2011 (HFKG, SR 414.20; BBI 2011 7455 sowie Botschaft 2010, a.a.O., S. 826).

3) Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz

2.2.7 Gestützt auf das UFG erliess der Bundesrat in der UFV (zitiert im Sachverhalt unter A.) die zum Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen:

2.2.7.1 Nach Art. 1 Abs. 1 UFV gelten als beitragsberechtigt die Universitäten von Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Basel, St. Gallen, Lausanne, Neuenburg, Genf und der italienischen Schweiz. Nach Art. 1 Abs. 2 UFV sind Universitätskantone die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf.

2.2.7.2 Nach Art. 15 Abs. 1 UFV basiert die Berechnung der Grundbeiträge (...) auf einem Durchschnitt der letzten zwei Jahre. Nach Abs. 3 von Art. 15 UFV reichen die Universitätskantone (...) dem SBFI bis spätestens zum 30. Juni jeden Jahres Angaben zu denjenigen Mitteln ein, die sie aus EU-Projekten erhalten, sowie die Anzahl der damit finanzierten Projektmonate auf der Basis von Vollzeitäquivalenten.

2.2.7.3 Zur "Verteilungsrechnung und Auszahlung" hält Art. 13 UFV fest:

¹Das SBFI ermittelt auf Grund der Meldungen sowie der statistischen Daten der letzten zwei Jahre die Grundbeiträge für die einzelnen Beitragsberechtigten.

²Das WBF erlässt die Verfügung über die Verteilung der Grundbeiträge.

³80 Prozent des Jahresanteils werden zu Beginn des Jahres auf Grund des errechneten Verteilschlüssels vom Vorjahr als Teilzahlung ausgerichtet."

4) Finanzhaushaltsgesetz

2.3

2.3.1 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).

2.3.2 Nach 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.

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

Nach Art. 30 Abs. 1 FHG folgt der Voranschlag nach Inhalt und Gliederung der Staatsrechnung des Bundes, umfasst aber keine Mittelflussrechnung (Art. 7 Bst. b und c FHG) und keine Bilanz. 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 (30 Abs. 4 FHG).

2.3.4 Der *Zahlungsrahmen* ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für be-

stimmte 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).

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

2.3.6 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.

III. VORGESCHICHTE – STREITGEGENSTAND – ZU KLÄRENDE FRAGEN

1) Vorgeschichte

3.

3.1 Die diesem Beschwerdeverfahren zu Grunde liegende Streitfrage, ob ein künftiger, rein finanz*haushalts*rechtlicher Systemwechsel eine Subventionierungslücke bewirken würde, welche durch eine finanz*hilferech*tliche Doppelzahlung ausgeglichen werden müsste, hat den Bund und die beschwerdeführenden Kantone auf politischer Ebene seit beinahe zwei Jahrzehnten rege beschäftigt (vgl. z.B. die kontroversen Parlamentsdebatten [1.] zum Kreditbeschluss für die 10. Beitragsperiode im Rahmen der Ablösung des HFG 1991 [E. 4.4.1 ff. und E. 5.3.1 ff.] durch das UFG [in AB 1999 N 1801-1805, 2078 f.; AB 1999 S 870-873, 966 ff.] bzw. [2.] zum Kreditbeschluss für die 12. Grundbeitragsperiode [in AB 2011 N 966-973, 1616-1619; AB 2011 S 322-329, 749 ff.]). Diese Problematik hat denn auch am 22. September 2011 – bei der Diskussion des Kreditbeschlusses für die 12. Grundbeitragsperiode – Nationalrat Beat Jans zu folgendem Votum veranlasst (AB 2011 N 1617):

"Geschätzter Herr Bundesrat, bei diesem Geschäft kommt ein normaler Mensch nicht mehr draus. Die Buchhalter und Juristen der betroffenen Kantone behaupten exakt das Gegenteil dessen, was ihre Buchhalter und Juristen offenbar sa-

gen. Was wir hier brauchen, ist Klarheit. Können Sie garantieren, dass bei den betroffenen Universitäten und den entsprechenden Kantonen keine riesigen Löcher in der Finanzierung entstehen?"

Obgleich dieser Streitpunkt in zwei Rechtsgutachten abgehandelt worden war (1. Rechtsgutachten von Prof. Blaise Knapp vom 23. Januar 2001 "über die Umsetzung des Universitätsförderungsgesetzes" [unveröffentlicht]; 2. Gutachten vom 18. Oktober 2010 des Bundesamtes für Justiz betreffend "Grundbeiträge nach dem Universitätsförderungsgesetz [UFG, SR 414.20]; Synchronisierung von Subventions- und Auszahlungsjahr", in: VPB 2014.2, S. 113 ff.), konnte bisher die – vom Bundesrat dem Parlament gegenüber in Aussicht gestellte – "politische" beziehungsweise "pragmatische Lösung" mit den betroffenen Kantonen nicht gefunden werden (vgl. die entsprechenden Voten von Bundesrat Burkhalter in AB 2011 N 1617 bzw. AB 2011 S 751).

2) Standpunkte der Beschwerdeführer und der Vorinstanz

3.2

3.2.1 Im Wesentlichen rügen die Beschwerdeführer, der Bund habe von 1966 bis 2012 die gesetzlich alljährlich zur Unterstützung der Betriebsaufwendungen der Universitätskantone vorgesehenen Grundbeiträge immer im jeweils dem Subventionsjahr folgenden Auszahlungsjahr ausgerichtet. So seien im Jahr 2012 die für das Subventionsjahr 2011 vorgesehenen Grundbeiträge ausgerichtet worden. Indessen sei es im Zwischenjahr 2012 durch eine finanzhaushaltsrechtliche Umstellung (unter Weglassung eines Jahresanteils im Zahlungsrahmen) zu einer gegenwartsbezogenen Ausrichtung ab dem Jahre 2013 gekommen, indem Subventions- und Auszahlungsjahr angeglichen (und dadurch die bisher "nachsüssigen Auszahlungen" aufgegeben) worden seien. Das mit dieser "Synchronisation" verbundene Zusammenfallen von Subventions- und Auszahlungsjahr habe sich materiell-rechtlich ausgewirkt und zu einem gesetzeswidrigen Ausfall von Grundbeiträgen für das Subventionsjahr 2012 geführt. Deshalb müsse der Bund – neben der mit der Verteilungsverfügung 2013 für das Subventionsjahr 2013 gewährten Auszahlung – noch eine weitere Auszahlung für das ausgelassene Subventionsjahr 2012 leisten, weil sonst ein bilanzieller Schaden einträte, indem die für das Subventionsjahr 2012 zulässigerweise transitorisch aktivierten Finanzhilfeforderungen mit Verlust abgeschrieben werden müssten. Würde jedoch im Rahmen einer vom Bundesverwaltungsgericht zu treffenden Feststellungsverfügung das

nachschüssige System beibehalten, wäre wegen des seit 1967 ununterbrochenen Cashflows keine Abschreibung nötig. Deshalb könnte mit dem Subeventualantrag der eingeklagte Anspruch auf Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2012 gewahrt werden, ohne dass der Bund in einem Jahre eine Doppelzahlung leisten müsste.

3.2.2 Demgegenüber lehnt die Vorinstanz eine Doppelzahlung mit der Begründung ab, der Bund habe seit 1966 Jahr für Jahr lückenlos Grundbeiträge ausgerichtet, weshalb alle Beitragsberechtigten (insbesondere auch für die Subventionsjahre 2012 und 2013) jeweils den ihnen zustehenden Anteil an den Grundbeiträgen erhalten hätten. Alljährlich, auch in den Jahren 2011 und 2012, sei "jeweils im Dezember (= Subventionsjahr) im Budget für das Folgejahr ein Gesamtbetrag" zur Verfügung gestellt worden, wobei jeder jährlich zur Verfügung gestellte Gesamtbetrag dann im Auszahlungsjahr rechtskonform verteilt worden sei. Insofern seien bisher ausnahmslos alle Ansprüche der Beschwerdeführer auf Grundbeiträge erfüllt worden. Selbst die Beschwerdeführer räumten ein, der Verlust eines Subventionsjahres träte erst ein, wenn Zahlungen dereinst einmal eingestellt oder reduziert würden. Der beklagte angebliche Wegfall der eingeforderten "Jahrestranche" ergebe sich aus einer von den Beschwerdeführern alleine zu verantwortenden geänderten Verbuchungsweise: Bereits seit dem Auszahlungsjahr 1970 hätten die Beschwerdeführer ihre Forderungen für das Subventionsjahr 1969 nicht als transitorische Aktiva, sondern erst im drauffolgenden Auszahlungsjahr 1970 verbuchen sollen, als der jeweils konkret bezifferte Einzelanspruch jedes Kantons mit der Verteilungsverfügung entstanden und daraufhin auch ausbezahlt worden sei. Deshalb sei ihnen wegen einer klaren gesetzlichen Vorgabe im Jahre "1969 genau betrachtet eigentlich ein Beitragsjahr verloren gegangen".

3) Zu klärende Fragen

3.3

3.3.1 Angesichts dieser Rügen ist in der nachfolgenden Erwägung 4 vorab zu prüfen, wie die Grundbeiträge im Laufe der Jahre – unter den damals wie heute jeweils gültigen Gesetzen – rechtlich ausgestaltet waren und es heute noch sind. Zu erörtern ist dabei, inwieweit der Bund – auf finanzhilferechtlicher Ebene – im Laufe der jeweiligen Subventionsjahre verpflichtet war, seinen gesetzlichen Leistungspflichten nachzukommen.

3.3.2 Danach ist in den Erwägungen 5 und 6 – vor dem Hintergrund der von 1966 bis 2013 jeweils gültigen Erlasse – zu klären, (1.) für welche Subventionsjahre der Bund überhaupt die ab 1967 erfolgten Auszahlungen von Grundbeiträgen leistete und (2.) ob es in den Jahren 1969 beziehungsweise 2012 tatsächlich, wie behauptet, zu einem "Subventionsausfall" gekommen ist, der laut Vorinstanz angeblich im Jahre 1969 "gesetzlich angeordnet" (und deshalb hinzunehmen) gewesen sei, hingegen nach Auffassung der Beschwerdeführer für das Jahr 2012 durch eine Doppelzahlung auszugleichen wäre.

IV. GRUNDBEITRÄGE ALS ANSPRUCHSSUBVENTIONEN?

4.

4.1 Bei der nachfolgenden Darstellung der Rechtslage unter den jeweils anwendbaren Gesetzen und der Auslegung der einschlägigen Normen wird im Sinne des bundesgerichtlichen Methodenpluralismus (BGE 141 III 155 E. 4.2; 136 II 149 E. 3; Urteil des BGer 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; statt vieler: Urteil des BVGer A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 3.3) vom Wortlaut der jeweiligen Bestimmung auszugehen sein. Zu beachten ist hier, dass alle Fassungen in den drei Amtssprachen als gleichwertig zu betrachten sind (vgl. Art. 9 Abs. 1 Publikationsgesetz [PublG, SR 170.512], vgl. auch LAURENZ ROTACH, Die Berichtigung von Rechtserlassen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, LeGes 2004/1, S. 214 insbes. Ziff. 4.3.5, wonach diejenige Fassung als gültig zu erachten ist, die den vernünftigsten Sinn ergibt). Nur soweit der Wortlaut verschiedene Deutungen erlauben sollte, werden zur Ermittlung der wahren Normtragweite als weitere Auslegungselemente die Entstehungsgeschichte, der Zusammenhang, in dem die Regelung mit anderen Normen steht sowie ihr Sinn und Zweck herangezogen. Von einem klaren Wortlaut darf aber nur abgewichen werden, wenn im Lichte der übrigen Auslegungselemente triftige Gründe dafür sprechen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt (vgl. BGE 140 II 289 E. 3.2; BVGE 2007/41 E. 4.2). Sind mehrere Auslegungen vertretbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 140 I 305 E. 6.2; 137 III 217 E. 2.4.1; BVGE 2007/24 E. 2.3).

1) Die Subventionsjahre 1966-1968 unter dem AVB 1966

4.2

4.2.1 In seiner Botschaft vom 29. November 1965 zum Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen erklärte der Bundesrat, eine Hilfe des Bundes an die kantonalen Hochschulen sei unumgänglich geworden und "von grosser Dringlichkeit", zumal die Hochschulförderung zu den grossen Aufgaben gehöre, denen für die Zukunft unseres Landes entscheidende Bedeutung zukomme (BBl 1965 III 369, 386). Diese Soforthilfe war als Übergangslösung vorgesehen, um innerhalb von drei Jahren die Schaffung eines neuen Gesetzes zu ermöglichen, das die Bundesunterstützung der Hochschulen für eine längere Periode sicherstellen sollte (BBl 1965 III 369).

4.2.2 Dementsprechend gewährte der Bund den Universitätskantonen im Bundesbeschluss vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (AVB 1966; AS 1966 1349, BBl 1966 I 1217) erstmals Grundbeiträge an den Betrieb ihrer Hochschulen und setzte in Art. 3 für eine Dreijahresperiode die entsprechenden Gesamtbeträge auf total Fr. 200 Mio. fest und zwar bestehend aus "festen, jährlichen Zuwendungen, die insgesamt betragen: 1966 45 Millionen Franken, 1967 65 Millionen Franken, 1968 90 Millionen Franken". Dieser Bundesbeschluss wurde rückwirkend auf den 1. Januar 1966 in Kraft gesetzt (und bis zum 31. Dezember 1968 befristet; Art. 10 AVB 1966). In den Art. 4-8 AVB 1966 stand, wie die einzelnen Anteile der Kantone zu berechnen waren. Im Art. 3 der Vollziehungsverordnung zum AVB 1966 (AS 1966 1353) wurde der einzelne Subventionsanspruch jedes Kantons für die Subventionsjahre 1966-1968 mit Rechtsatz festgelegt.

Wird, wie hier, bundesrechtlich ein Anspruch auf einen Subventionsbeitrag festgelegt, indem das Bundesrecht selber die Bedingungen umschreibt, unter welchen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im Ermessen der Gesetzesanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht, so spricht man von einer Anspruchssubvention (vgl. BGE 138 II 191 E. 4.2.4; 118 V 16 E. 3a; Urteil des BVGer B-4572/2012 vom 17. März 2015 E. 3.3, je mit Hinweisen).

4.2.3 Insofern legte der Bund – angesichts der dringlichen Notwendigkeit, die kantonalen Hochschulen sofort mit Bundesmitteln zu unterstützen, –

die Grundbeiträge für die Subventionsjahre 1966-1968 im AVB 1966 in Form von Anspruchssubventionen fest. Dies wird zu Recht von keiner Partei in Frage gestellt. Triftige Gründe, vom klaren Gesetzeswortlaut im AVB 1966 abzuweichen, sind angesichts seiner Entstehungsgeschichte und seiner Zweckbestimmung nicht ersichtlich.

2) Die Subventionsjahre 1969-1999 unter dem HFG 1968 (1991)

4.3

4.3.1 Mit Botschaft vom 28. November 1967 über die Förderung der kantonalen Hochschulen (BBl 1967 II 1381, 1407 [nachfolgend Botschaft 1967] erklärte der Bundesrat die *Notwendigkeit* eines Übergangs von der Übergangsordnung des AVB 1966 zu einer *Dauerordnung* wie folgt (BBl 1967 II 1412):

"Je länger, desto weniger sind die Kantone in der Lage, genügend eigene Mittel bereitzustellen, um ihre Hochschulen mit den zeitgemässen Anforderungen von Lehre und Forschung Schritt halten zu lassen."

Als Schwerpunkt der Hochschulsubventionierung wurden Beiträge an die Betriebsaufwendungen vorgeschlagen, welche als Grundbeiträge jedes Jahr regelmässig zur Unterstützung des Hochschulbetriebs in seiner Gesamtheit ausgerichtet werden sollten (BBl 1967 II 1412).

4.3.2 In diesem Sinne sah das Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 (HFG 1968, AS 1968 1585; in Kraft ab 1.1.1969 [Art. 22 Abs. 1]) im Zweckartikel von Art. 1 Abs. 2 zu der vom Bund beabsichtigten Unterstützung der (nach Art. 2 Abs. 1 und 2 als beitragsberechtigt anerkannten) kantonalen Hochschulen – darunter auch die Beschwerdeführer – Folgendes vor:

"²Zur Erfüllung dieser Aufgabe richtet er Beiträge aus. Diese bestehen aus jährlichen Zuwendungen an die Betriebsausgaben der Hochschulen (Grundbeiträge) und aus Zuwendungen an Sachinvestitionen."

Dementsprechend sah Art. 4 Abs. 1 HFG 1968 vor:

"¹Für die Grundbeiträge stellt der Bund jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung (Art. 16), der unter die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen nach Massgabe ihres anrechenbaren Aufwandes verteilt wird."

Die im HFG 1968 eingeführten Grundbeiträge charakterisierte das Bundesgericht im Leitentscheid BGE 110 Ib 297 (E. 1) als Anspruchssubventionen:

"Die von Gesetzes wegen beitragsberechtigten Hochschulkantone (...) sind individuell bestimmt (Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1 HFG). Mit Bezug auf die Grundbeiträge im Sinne der Art. 4 ff. HFG folgt deren Anspruchscharakter schon daraus, dass jährlich eine gewisse Summe nach bestimmten Kriterien unter die anspruchsberechtigten Kantone und Institutionen zu verteilen ist."

In diesem Urteil wurde festgehalten, dass das Bundesrecht auf eine öffentlichrechtliche Zuwendung dann einen Anspruch einräumt, wenn die Voraussetzungen eines Beitrages in einem Erlass (Gesetz oder Verordnung) erschöpfend umschrieben werden und der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrages nicht dem Ermessen der Verwaltung anheimgestellt ist. Verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen, so nimmt dies einer Subvention nicht ihren Anspruchscharakter (BGE 110 Ib 297 E. 1).

4.3.3 An dieser grundsätzlichen Rechtslage, dass die Grundbeiträge unter der Geltungsdauer des HFG 1968 alljährlich auszurichtende Anspruchssubventionen waren, änderte auch die – mit Botschaft vom 25. Mai 1988 über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (BBl 1988 II 1333) – angekündigte und später auch durchgeführte Totalrevision des HFG 1968 nichts, welches durch das auf den 1. Januar 1992 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 22. März 1991 über die Hochschulförderung (HFG 1991, AS 1992 1097 bzw. BBl 1991 III 1329) abgelöst wurde.

So wurde der Zweckartikel in Art. 1 HFG 1991 im Vergleich zu Art. 1 HFG 1968 knapper gefasst (unter Beibehaltung der als wesentlich erachteten Unterstützung der kantonalen Hochschulen) und klargestellt, dass es sich dabei um Finanzhilfen, nicht um Abgeltungen an die Kantone handelt (BBl 1988 II 1371). In Art. 2 Abs. 1 wurde auf die Nennung der acht Hochschulkantone Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg, Zürich und St. Gallen im Gesetz verzichtet, ohne dass sich dabei etwas an deren Beitragsberechtigung ändern sollte (BBl 1988 II 1371).

In Art. 4 Abs. 1 HFG 1991 wurde erneut in grundsätzlich anspruchsbegründender Weise zu den Beitragsarten verpflichtend festgehalten, dass

der Bund "als ordentliche Beiträge Grundbeiträge gewährt" (AS 1992 1028). Neu wurde in Abs. 2 von Art. 4 HFG 1991 vorgesehen, dass die Bundesversammlung unter anderem für eine mehrjährige Beitragsperiode mit einfachem Bundesbeschluss den Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge bewilligt (AS 1992 1028). Nach Art. 32 Abs. 1 des damals neu eingeführten Finanzhaushaltsgesetzes vom 6. Oktober 1989 (FHG 1989, AS 1990 985) war der Zahlungsrahmen ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Zahlungskredite für bestimmte Ausgaben", der (nach Abs. 3) keine Ausgabenbewilligungen darstellt. Dazu hielt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 24. August 1988 zu einem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (BBI 1988 III 829, 864 f.; Botschaft 1988) fest:

"Zahlungsrahmen sind einfache Bundesbeschlüsse mit mehrjähriger Kreditvorgabe für bestimmte Ausgaben oder Ausgabenbereiche. Es handelt sich um reine Finanzierungsbeschlüsse in der Form des einfachen Bundesbeschlusses, die gesetzliche Grunderlasse voraussetzen. In ihrer haushaltspolitischen Wirkung stellen sie eine Art Mehrjahresbudget dar. Im Unterschied zum Voranschlag beinhalten sie aber keine Ausgabenbewilligung; die erforderlichen Kredite müssen weiterhin jährlich im Budget eingestellt und dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden. Dieses ist allerdings gehalten, den Zahlungsrahmen als Obergrenze einzuhalten. Der Zahlungsrahmen bedeutet insofern eine Selbstbindung der Bundesversammlung."

4.3.4 Ganz im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung waren auch unter dem HFG 1991 die Grundbeiträge Anspruchssubventionen, zumal solche auch in Erlassen vorgesehen werden können, die eine staatliche Zuwendung an sich fest zusichern, ohne dass die Höhe der Beiträge oder jedenfalls deren Mindesthöhe fixiert wird. Laut Bundesgericht entsteht dennoch eine subjektive Berechtigung, die allerdings auf das "ob" beschränkt ist, wobei ein solcherart begründeter gesetzlicher Anspruch ohne gesetzliche Begrenzung oder Verweise nicht durch einen Erlass niedrigerer Stufe entzogen werden kann (BGE 110 Ib 148 E. 2b, bestätigt im Urteil des Bundesgerichts 2A.453/1996 vom 18. August 1997 E. 1b, in: ZBI 100/1999 S. 166). Zu beachten ist hier, dass nach höchstrichterlicher Rechtsprechung das Parlament, soweit es um Ausgaben für Bundesbeiträge geht, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, nicht frei ist, Kredite zu sprechen oder solche nicht vorzusehen. Denn dem Budget kommt nicht rechtssetzender Charakter zu. Auch erlässt die Bundesversammlung den Voranschlag bloss als einfachen Bundesbeschluss, weshalb dieser nicht als gesetzliche Grundlage für eine rechtmässige Aufhebung

einer gesetzlich vorgesehenen Verpflichtung des Bundes dienen kann (BGE 110 Ib 148 E. 2c, bestätigt im Urteil des Bundesgerichts 2A.453/1996, a.a.O., E. 1b).

4.3.5 Damit steht fest, dass auch unter dem HFG 1968 beziehungsweise in seiner totalrevidierten Fassung als HFG 1991 die Grundbeiträge als (jährlich auszurichtende) Anspruchssubventionen ausgestaltet waren. Der klare Wortlaut wie auch die Entwicklungsgeschichte erlauben im Lichte der massgebenden höchstrichterlichen Rechtsprechung keine anderen Schlüsse. Auch dies wird zu Recht weder von der Vorinstanz noch den Beschwerdeführern bestritten.

3) Die Subventionsjahre ab 2000 (- 31.12.2016) unter dem UFG

4.4

4.4.1 In seiner Botschaft vom 25. November 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003 (BBI 1999 297, 300, 323, 329 f., 408, 418 f.; Botschaft 1998) bezeichnete der Bundesrat die Grundbeiträge als wichtigste universitätspolitische Massnahme des Bundes zur Aufrechterhaltung der Qualität der Lehre. Deshalb wurde vorgeschlagen, das HFG (unter dem neuen Titel "Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich") vollständig zu revidieren, um die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im tertiären Bildungsbereich zu verbessern und insbesondere um bei den – von finanzschwachen Universitätskantonen als existenzsichernd gebrauchten – Grundbeiträgen von einer aufwandorientierten zu einer stärker leistungsbezogenen Beitragsbemessung wechseln zu können (BBI 1999 300).

4.4.2 Wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung (Ziff. 4a, S. 5 f.) zu Recht anmerkt, wurde der bisherige "Subventionsmechanismus" nicht geändert.

So hält Art. 4 Bst. a UFG fest, dass sich der Bund an der universitären Hochschulpolitik beteiligt, indem er Finanzhilfen insbesondere in Form von Grundbeiträgen zu Gunsten der kantonalen Universitäten und der anerkannten Institutionen leistet. In diesem verpflichtend, d.h. ebenfalls im Sinne des HFG 1968 beziehungsweise HFG 1991 als Anspruchssubvention, formulierten Sinne hält auch Art. 14 Abs. 1 UFG als Grundsatz fest, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Grundbeiträge *ausrichtet*, mit welchen er die Betriebsaufwendungen der Universitätskan-

tone und der als beitragsberechtigt anerkannten Institutionen *unterstützt*. Dafür stellt er nach Abs. 2 von Art. 14 UFG jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung. Ferner sieht auch das UFG in Art. 13 Abs. 3 Bst. a vor, dass die Bundesversammlung für eine mehrjährige Beitragsperiode mit einfachem Bundesbeschluss den Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge zu bewilligen habe. Mit anderen Worten schafft bereits das UFG dem Grundsatz nach Rechtsansprüche auf Grundbeiträge, wie dies bereits bei den Vorgängererlassen HFG 1968 und HFG 1991 der Fall war.

4.4.3 Entgegen der Auffassung, welche das Bundesamt für Justiz in seinem Gutachten vom 18. Oktober 2010 zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (a.a.O., Ziff. III/1) ohne vertiefte Begründung eingenommen hatte, lässt sich der Anspruchscharakter nicht lediglich mit Verweis auf Art. 11 Abs. 3 UFG verneinen, wonach Finanzhilfen an Universitäten oder Institutionen gewährt werden "*können*", welche die in den Bst. a-e aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Übersehen wird mit diesem Normverweis, dass sich der *Rechtsanspruch* auf Grundbeiträge – im Sinne der in den E. 4.3.2 und 4.3.4 zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung – aus der unmissverständlich verpflichtend formulierten Wortwahl z.B. von Art. 4 Bst. a UFG ableiten lässt: "*leistet*"/"*en allouant*"/"*versando*" (nicht: "leisten kann"/[...]). In diesem Sinn ist auch Art. 13 Abs. 1 UFG verpflichtend formuliert ("Der Bund *gewährt* Finanzhilfen in Form von: a. Grundbeiträgen"/"La Confédération *alloue* des aides financières sous les formes suivantes: a. subventions de base"/"La Confederazione *versa* aiuti finanziari sotto forma di: a. sussidi di base"); ebenso verpflichtend ist auch Art. 14 Abs. 1 UFG gefasst ("Der Bund *richtet* ... *aus*"/"la Confédération *alloue*..."/"la Confederazione *versa*..." [und nicht: "kann ausrichten"/{...}]), was nach der oben aufgezeigten Entwicklungsgeschichte zu den Grundbeiträgen auch nachweisbar dem Willen des Gesetzgebers entsprach. Zu Recht stellen diesen Befund weder die Vorinstanz noch die Beschwerdeführer in Frage.

Des Weiteren würdigt das Bundesamt für Justiz im besagten Gutachten nicht gebührend, dass auch im UFG (wie zuvor schon im HFG 1968) auf die Nennung der beitragsberechtigten acht kantonalen Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg, St. Gallen und Zürich verzichtet wurde, zumal sie allesamt die in Art. 11 UFG angeführten Beitragsbedingungen erfüllten und deshalb weiterhin als beitragsberechtigt galten (Botschaft 1998, BBl 1999 417 f.). Der im Gutachten (a.a.O., Ziff. III/1) erwähnte Abs. 3 von Art. 11 UFG war indes nicht dazu bestimmt, das mit Einführung der Grundbeiträge im Jahre 1966 für dringlich

notwendig erkannte und auch langfristig zu sichernde beziehungsweise erheblich zu verstärkende Engagement des Bundes bei der finanzhilfrechtlichen Universitätsförderung dadurch wieder abzubauen und abzuschwächen, dass Grundbeiträge auf reine Ermessenssubventionen "zurückgestutzt" worden wären, was einen gesetzgeberisch nicht beabsichtigten Rückschritt zur Rechtslage unter dem AVB 1966 und dem HFG 1968 sowie HFG 1991 bedeutet hätte (in Missachtung der Interessenlage der kleineren Universitätskantone). Wie der Bundesrat in seiner Botschaft 1998 ausführt, hatte Abs. 3 von Art. 11 UFG nur den Zweck, neu zusätzliche Anforderungen an die Gewährung von Finanzhilfen zu definieren, damit Finanzhilfen gewährt werden können, wenn qualitativ hochstehende Leistungen erbracht werden, wenn die Beitragsempfänger gesamtschweizerisch zusammenarbeiten und wenn sie Massnahmen treffen zur Verbesserung der studentischen Mobilität (BBI 1999 418).

4.4.4 Für den gesetzgeberischen Willen, den Anspruchscharakter der Grundbeiträge auch unter dem UFG weiterzuführen, spricht insbesondere eine *verfassungskonforme Auslegung* der fraglichen Normen. So stützt sich das UFG im Ingress auf Art. 63a Abs. 2 BV ab, wonach der Bund die kantonalen Hochschulen *unterstützt* [= erster Halbsatz] und an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten kann [= zweiter Halbsatz]; "Elle [la Confédération] *soutient* les hautes écoles cantonales et peut verser des contributions à d'autres institutions du domaine des hautes écoles reconnues par elle."; "La Confederazione *sostiene* le scuole universitarie cantonali e può sussidiare altri istituti accademici da essa riconosciuti.").

Dieser in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 angenommene (und seit dem 21. Mai 2006 in Kraft stehende Hochschulartikel [vgl. AS 2006 3033; BBI 2005 5479 5547 7273, 2006 6725]) enthält eine selbständige Verfassungsgrundlage, welche die *Pflicht* des Bundes zur Unterstützung der kantonalen Hochschulen verankert, wie sich an der verpflichtend formulierten Wendung "*unterstützt*"/"*soutient*"/"*sostiene*" (im Unterschied zu "*entrichten... kann*"/"*peut verser*"/"*può sussidiare*" in der zweiten Satzhälfte) ablesen lässt (vgl. BIAGGINI, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 25 zu Art. 63a BV). Auch wenn die "*Alljährlichkeit*" dieser Unterstützungspflicht nicht auf Verfassungsebene festgelegt wird, so ist doch bereits verfassungsrechtlich der *grundsätzliche* Anspruch auf Unterstützung vorgesehen. Das zur Realisierung der Unterstützungspflicht notwendige Finanzierungskonzept bestand bereits durch das vom Bundesgesetzgeber erlassene UFG, insbesondere mit der

darin vorgesehenen Fortführung der unter dem HFG 1968 und HFG 1991 eingeführten *Alljährlichkeit* der auszurichtenden Grundbeiträge. Mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Auftrag führte der Bundesrat in seiner Botschaft 24. Januar 2007 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 (BBI 2007 1223 ff., 1252; Botschaft 2007) zur Wichtigkeit der Stabilisierung der Grundbeiträge an die kantonalen Universitäten aus:

"Mit dieser Massnahme will der Bund zusammen mit den Kantonen den entsprechenden Bildungsinstitutionen diejenige finanzielle Sicherheit gewährleisten, die sie für eine zukunftsgerichtete Planung benötigen."

Als Beleg für die vom Bund beabsichtigte Aufwertung der Grundbeiträge (als fein justiertes Finanzhilfeeinstrument) lässt sich auch die quantitative Entwicklung der Beitragshöhe im Laufe der Jahre anführen. Gemäss den Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft 2007 hatten die Grundbeiträge zugunsten der kantonalen Universitäten zwischen 1980 und 2005 real (teuerungsbereinigt) um rund 48 % zugenommen (BBI 2007 1283). Dem Antrag der Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) und der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS), die Grundbeiträge jährlich um 6 % zu steigern, was einem Gesamtbetrag von Fr. 2'550 Mio. für die Periode 2008–2011 entsprochen hätte, kam der Bundesrat beinahe nach, indem er der Bundesversammlung für diese Beitragsperiode einen Zahlungsrahmen in der Höhe von immerhin Fr. 2'271.9 Mio. beantragte (BBI 2007 1284, 1386). Das Parlament folgte diesem Antrag (BBI 2007 7471, vgl. E. 5.5.1 ff.).

4.4.5 Nach dem Gesagten lassen sich somit auch unter dem neuen UFG die Grundbeiträge nicht anders als *ex lege* bestehende Anspruchssubventionen charakterisieren, d.h. als *alljährliche*, dem Grundsatz nach bestehende Rechtsansprüche auf Grundbeiträge (Art. 14 Abs. 1 und 2 UFG), deren Höhe einerseits von den entsprechenden Zahlungsrahmen (Art. 13 Abs. 3 Bst. a UFG) sowie den darauf gestützt periodisch vom Parlament zu bewilligenden Budgets abhängt (Art. 14 UFG) wie auch von den (von den Kantonen zu liefernden) Bemessungsdaten (Art. 12 Abs. 1 und 3 UFV), welche nach entsprechender Auswertung (Art. 15 UFG i.V.m. Art. 13 UFV) im Auszahlungsjahr eine Verteilung für die entsprechenden Beitragsperioden ermöglichen (Art. 16 UFG i.V.m. Art. 13 UFV).

Triftige Gründe, hier vom klaren Wortlaut der massgebenden Anspruchsnormen abzuweichen, sind keine erkennbar und liessen sich kaum mit Art. 63a Abs. 2 BV vereinbaren. Folgendes ist hier zu beachten:

4.4.5.1 Konzipiert sind die Grundbeiträge als Finanzhilfen an die universitären Betriebsaufwendungen für die beitragsberechtigten Jahre (Subventionsjahre), wie sich aus Art. 14 UFG erschliessen lässt (vgl. auch Botschaft 1998, a.a.O., BBl 1999 329). Insofern wurden Grundbeiträge – seit ihrer Einführung im Jahre 1966 und unabhängig von der jeweiligen Rechtsgrundlage – jeweils *für zu subventionierende Jahre* (sog. Subventions- oder Beitragsjahre) ausgerichtet, zumal, wie selbst die Vorinstanz einräumt, der jeweils in Zahlungsrahmen vorgesehene Gesamtbetrag (nach der Budgetbewilligung durch das Parlament und der erfolgten Aufteilung) im Auszahlungsjahr immer *für ein ganz bestimmtes Jahr* (Subventionsjahr) auszurichten war (vgl. die Festschreibung im gegenwärtig gültigen Recht in Art. 13 Abs. 3 Bst. a UFG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 UFG) und zwar grundsätzlich unabhängig davon, wann die Grundbeiträge an die Berechtigten ausbezahlt wurden (vgl. E. 5).

4.4.5.2 Anzumerken ist, dass die Beschwerdeführer diese – ihnen von Gesetzes wegen zustehende und vom Bund alljährlich auszurichtende – Anspruchssubvention *nicht* jedes Jahr mittels *Gesuch* abrufen müssen. Vielmehr haben sie lediglich dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) die gesetzlich vorgesehenen Bemessungsbeziehungswise Berechnungsdaten bis spätestens zum 30. Juni jeden Jahres einzureichen (vgl. Art. 12 Abs. 3 UVF), worauf das SBFI gestützt darauf die den einzelnen Beitragsberechtigten fürs Subventionsjahr zustehenden Grundbeiträge summenmässig genau ermittelt (Art. 13 Abs. 1 UVF), was der Vorinstanz dann erlaubt, nach Art. 13 Abs. 2 UVF die Verteilung der Grundbeiträge zu verfügen.

4.4.6 In ihrer Stellungnahme vom 14. April 2014 (Ziff. II) scheint die Vorinstanz den Streit vorab auf die Frage einengen zu wollen, dass die Beschwerdeführer letztlich von einem Anspruch auf eine *zweite* Auszahlung *im* Subventionsjahr 2012 ausgehen und vorab diese Fragestellung wie auch die Forderung auf Auszahlung jeweiligen *im* (dem Auszahlungsjahr vorangehenden) Subventionsjahr im Streit liege.

4.4.6.1 Dem ist aber nicht so: auch wenn die Beschwerdeführer sich in einer Rechtschrift insofern falsch ausgedrückt haben, als Grundbeiträge "*im*" Subventionsjahr auszuzahlen seien (Triplik vom 29. Januar 2015,

Ziff. 19), gehen sie keineswegs davon aus, die Grundbeiträge müssten bereits *im* Subventionsjahr konkret bezifferbar sein und deshalb auch *im* Subventionsjahr ausbezahlt werden (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 39 f.; Replik vom 11. Juli 2014, Ziff. 21). In der Tat lässt sich aus dem UFG (wie auch den Vorgängererlassen) kein Anspruch auf Auszahlung *im* Subventionsjahr, sondern (immerhin) ein Anspruch auf Grundbeiträge *für* jedes Subventionsjahr seit 1966 ableiten. In diesem Sinne haben die Beschwerdeführer immer seit dem Jahre 1967 "nachsüssig erfolgte" Auszahlungen geltend gemacht und gestützt darauf (sowie auf die angeblich 2013 eingetretene "Synchronisierung") ihre Forderungen erhoben (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 22 ff.; Beschwerde vom 3. Februar 2014, Ziff. 25, 30 ff.; Replik vom 11. Juli 2014, Ziff. 9 ff.; Triplik vom 29. Januar 2015, Ziff. 8 ff.). Dies ist auch folgerichtig, zumal wegen der vergangenheitsbezogenen Bemessung nach Art. 12 Abs. 1 UFV der konkrete, jedem Beschwerdeführer zustehende Grundbeitrag erst im Auszahlungsjahr genau berechnet und erst danach die im Budget bewilligte Grundbeitragssumme anteilmässig an die einzelnen Beitragsberechtigten verteilt werden kann beziehungsweise darf (mittels entsprechenden Verteilungsverfügungen der Vorinstanz).

4.4.6.2 Wenn mit anderen Worten der konkrete Grundbeitragsanspruch der einzelnen Beschwerdeführer wegen der aufs Subventionsjahr vergangenheitsbezogenen Bemessung erst im Auszahlungsjahr konkret beziffert (bzw. in der Verteilungsverfügung festgelegt) werden kann, schliesst dies im Lichte der oberwähnten Überlegungen und der zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung (E. 4.3.4) keineswegs aus, dass entsprechende Auszahlungen in Erfüllung der lediglich im Grundsatz bestehenden, aber für das Vorjahr (Subventionsjahr) zu leistenden Finanzhilfleistungsverpflichtung des Bundes geschehen durften.

4.4.6.3 Insofern trifft die Auffassung der Vorinstanz gerade nicht zu, dass eine Abgrenzung der mit Grundbeiträgen zu subventionierenden Jahre zwingend voraussetzen würde, dass den entsprechenden Subventionsjahren bereits im Beitragsjahr konkret bezifferbare Ansprüche der einzelnen Kantone zugeordnet werden müssten. Wie gesagt, genügt dafür ein grundsätzlich bestehender alljährlicher Anspruch. Von dieser rechtlich zutreffenden Sichtweise ging, wie die Beschwerdeführer zutreffend ausführen, im Ergebnis selbst die sachzuständige Verwaltung *während über vier Jahrzehnten* aus, weshalb auf allen im Auszahlungsjahr verschickten Verteilungsverfügungen bis ins Jahr 2009 klar und deutlich vermerkt war, dass die Grundbeiträge für das Vorjahr (Subventionsjahr) bestimmt waren

(vgl. z.B. letztmals die Verfügung des EDI vom 23. Oktober 2009 "betreffend Universitätsförderung, Verteilung der Grundbeiträge 2008" [mit der Dispositiv-Ziffer. 1 Beiträge: "Die Grundbeiträge für 2008 belaufen sich auf insgesamt 548'830'000.- Franken. Dieser Betrag wird wie folgt aufgeteilt: {...}"] in: Beilage 6 zur Beschwerde vom 3. Februar 2014).

Zu dieser damals im Bund vorherrschenden Meinung wurde z.B. noch in der bundesrätlichen Botschaft vom 29. November 2002 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007 (BBI 2003 2363) festgehalten, seit der Einführung der Grundbeiträge im Jahre 1966 sei zwischen Beitrags- und Zahlungsjahr zu unterscheiden beziehungsweise der beantragte Kredit von Fr. 2'310 Mio. für die Jahre 2004-2007 komme in den Jahren 2005-2008 zur Auszahlung (BBI 2003 2411). Auch in der Botschaft 2007 wurde erwähnt, dass eine Verschiebung zwischen Beitrags- und Zahlungsjahr bestehe (BBI 2007 1372).

4.4.7 Wie die Beschwerdeführer zu Recht einwenden (Triplik vom 29. Januar 2015, Ziff. 17), hat die Frage, *wie* der für jeden einzelnen Beschwerdeführer geschuldete Grundbeitrag (vergangenheitsbezogen) zu berechnen sei, nichts damit zu tun, *für welches* zu subventionierende Jahr diese Finanzhilfe – jedenfalls dem Grundsatz nach – geschuldet ist. Deshalb kann auch nicht bedeutsam sein, wie konkret die Betriebsaufwendungen des Vorjahres bestimmt sein müssen, für welche die Grundbeiträge nach den Art. 4 und 14 UFG *grundsätzlich* geschuldet und nach entsprechender Verteilungsrechnung als jeweils konkret bezifferte Finanzhilfe alljährlich an die Berechtigten auszurichten sind. So reicht es in der Tat aus, dass die Grundbeiträge nach Art. 14 UFG für die Unterstützung der Betriebsaufwendungen des Subventionsjahres bestimmt sind, wie die Beschwerdeführer korrekt folgern (vgl. Triplik vom 29. Januar 2015, Ziff. 16).

4.4.8 Der Vorinstanz ist durchaus zuzugestehen, dass der Zahlungsrahmen zwar nicht den jährlich auszurichtenden Betrag definiert, sondern den Höchstbetrag der Voranschlagskredite, wobei erst mit dem jeweiligen Jahresbudget (und nach Auswertung der Bemessungsdaten) die genaue Höhe der (jedem Beitragsberechtigten zustehenden) Subvention bestimmbar wird, weshalb erst in der Verteilungsverfügung der definitiv auszurichtende Betrag festgesetzt werden kann (vgl. Art. 13 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 UFG i.V.m. Art. 20 FHG).

4.4.8.1 Auch wenn die Jahresanteile zwar nicht auf die einzelnen, grundsätzlich anspruchsberechtigten Universitätskantone bezogene und konk-

ret bezifferbare Subventionsansprüche darstellen, sind sie doch finanzhaushaltsrechtlich (vgl. E. 2.3 und E. 4.3.3) dazu bestimmt, den Beitragsberechtigten verlässliche (und für die *Planungssicherheit* notwendige) Anhaltspunkte zur *Grössenordnung* der zu erwartenden, d.h. vom Bund nach Art. 14 Abs. 2 UFG alljährlich versprochenen (und von ihm später auch höhenmässig "in etwa" zu bewilligenden) Grundbeiträge zu liefern. Eine andere Sicht zu dieser Frage lässt sich jedenfalls den bundesrätlichen Botschaften zu den entsprechenden Grundbeitrags-Kreditbeschlüssen nicht entnehmen. Anschaulich kommt dies z.B. in der Botschaft 1967 zum Ausdruck (BBI 1967 II 1381, 1412):

"Wenn man sich allgemein zugunsten der Plafonierung entschied, so geschah es aus der Überlegung, dass dieses System eine Aufnahme der Hochschulförderung in die langfristige Finanzplanung des Bundes gestattet und dass es den Beitragsempfängern eine annähernde Vorausberechnung der auf sie entfallenden Zuwendungen ermöglicht."

4.4.8.2 Mit anderen Worten durften die Universitätskantone die in den Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahresanteile zwar nicht als Zusicherungen betraglich genau fixierter Subventionsansprüche verstehen, sondern vielmehr als eine "grosso modo" zugesicherte Grössenordnung der für die entsprechenden Beitragsperioden vorgesehenen, auf die Kantone zu verteilenden Gesamtsummen der Grundbeiträge. Denn mit den in den Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahresanteilen werden finanzplanungstechnisch die Gelder in Aussicht gestellt, mit denen die – im UFG als materiellem Subventionsrecht – für jedes Jahr festgelegten und dem Grundsatz nach bestehenden Subventionsansprüche der beitragsberechtigten Universitätskantone befriedigt, d.h. erfüllt, werden sollen. Dies reicht im Sinne von Lehre und Rechtsprechung bereits für die grundsätzliche Anspruchslage, wie die Beschwerdeführer zutreffend festhalten (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 56; Beschwerde vom 3. Februar 2014, Ziff. 42; Replik vom 11. Juli 2014, Ziff. 20 f.; Triplik vom 29. Januar 2015, Ziff. 18 f.).

4.4.8.3 Daher fällt hier auch nicht ins Gewicht, dass – wie das Bundesamt für Justiz schreibt (a.a.O., VPB 2014.2 Ziff. IV/1) – die Budgetbeträge, welche das Parlament gestützt auf die Zahlungsrahmen bewilligt, erst durch eine Übernahme in die "materiellrechtliche Verfügung" zu "rechtsverbindlichen Subventionszusicherungen" werden. Dies ist indes nur insofern richtig, als hier "Subventionszusicherung" nur die konkret für jeden einzelnen Beitragsberechtigten errechnete Grundbeitragssumme meinen

kann, die erst gestützt auf den entsprechenden Budgetbeschluss und nach Auswertung der Bemessungsdaten mittels Verteilungsverfügung an die Subventionsempfänger ausbezahlt werden darf (vgl. E. 4.4.5.2). Dieser vom Bundesamt für Justiz eingenommene Blickwinkel betrifft einzig das Innenverhältnis zwischen Parlament und Verwaltung, also die Rechtmässigkeit der – finanzhaushaltsrechtlich geregelten – *konkreten Erfüllung* ("Bereitstellen, Berechnen, Auszahlen") der unabhängig davon *grundsätzlich bestehenden Leistungspflicht* des Bundes zur Ausrichtung alljährlicher Grundbeiträge.

4.4.9 Vor diesem Hintergrund erweist sich die Auffassung des Bundesamtes für Justiz als zu eng, wonach das Subventionsjahr für Grundbeiträge zwingend das Jahr meine, in dem die Subvention rechtsverbindlich (d.h. mit der Verteilungsverfügung im Auszahlungsjahr) zugesichert werde (VPB 2014.2 Ziff. III/2). Diese Sichtweise blendet, wie bereits erwähnt, die Entwicklungsgeschichte der Grundbeiträge seit 1966 sowie den gesetzssystematischen Kontext der einschlägigen Anspruchsnormen des UFG (Art. 14 i.V.m. Art. 13 UFG) aus (vgl. E. 4.4.3) und liesse sich im Lichte von Art. 63a Abs. 2 BV mit einer verfassungskonformen Auslegung (E. 4.4.4) kaum vereinbaren, wenn berücksichtigt wird, dass mit dieser Sicht, wie noch zu zeigen ist, gesetzgeberisch kaum gewollte *Subventionierungslücken* aufklaffen würden (vgl. E. 4.5.2).

4.4.10 Vielmehr lässt es sich im Sinne der oben skizzierten Gesetzeslage vertreten, (jedenfalls bis 2012) die in Art. 13 Abs. 3 Bst. a UFG als "Beitragsperiode" bezeichneten Jahre als die Subventionsjahre (Beitragsjahre) aufzufassen, für die im Rahmen der jeweils gültigen gesetzlichen Regelungen (AVB 1966, HFG 1968, HFG 1991, UFG) den Beschwerdeführern die alljährlich grundsätzlich geschuldeten Grundbeiträge auszurichten waren (und zwar als Finanzhilfen an die Aufwendungen der beitragsberechtigten Jahre im Sinne von Art. 14 UFG). Diese zutreffende Auffassung kam, wie bereits erwähnt, in zahlreichen Botschaften des Bundesrates und den einschlägigen Kreditbeschlüssen bis zum Jahr 2011 klar zum Ausdruck (vgl. z.B. Botschaft 2002, a.a.O., BBl 2003 2411; Botschaft 2007, a.a.O., BBl 2007 1286, 1372) und war – mit Fug und Recht – auch während über vier Jahrzehnten die im Bund herrschende Auffassung.

4.4.11 Letztlich lässt sich auch nur in diesem Sinne die von der Vorinstanz eingereichte Tabelle (in H.h) im Einklang mit den jeweils gültigen einschlägigen Gesetzen (sowie den dazu bisher amtlich vertretenen Auffassungen in Botschaften, Kreditbeschlüssen und den einschlägigen Ver-

teilungsverfügungen während über vier Jahrzehnten, d.h. bis ins Jahre 2009) sinnvoll deuten (vgl. E. 5).

4) Zusammenfassung

4.5

4.5.1 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass den Beitragsberechtigten seit Einführung der Grundbeiträge ab 1966 – im Lichte der jeweils gültigen Erlasse (AVB 1966, HFG 1968, HFG 1991, UFG) – für jedes Beitragsbeziehungswise Subventionsjahr ("Beitragsperiode") ein alljährlich zu erfüllender Anspruch auf Ausrichtung dieser Beiträge zukam. Dies räumt selbst die Vorinstanz in ihrer Duplik vom 30. Oktober 2014 zu Recht ein (Ziff. II/5).

4.5.2 Dass der Subventionsanspruch jedes Universitätskantons auf Grundbeiträge ab dem Subventionsjahr 1969 erst im Auszahlungsjahr konkret bezifferbar festgelegt werden konnte, schliesst es auch nicht aus, dass Grundbeitragsauszahlungen letztlich in Erfüllung des im Vorjahr (Subventionsjahr) bestehenden grundsätzlichen Anspruchs zu leisten waren, sollen für bestimmte Beitragsjahre keine "Auszahlungs- bzw. Subventionslücken" in Kauf genommen werden, was dem – in allen einschlägigen Erlassen zu Gunsten der beitragsberechtigten Kantone – festgelegten *alljährlichen* Rechtsanspruch auf Grundbeiträge klar widerspräche (vgl. E. 4.4.5 und E. 4.5.1).

Aus diesem Grunde auch wies die damalige Bundespräsidentin, Frau Bundesrätin Ruth Dreifuss, auf die Probleme einer allenfalls zwingend notwendigen *Doppelsubventionierung* hin, als in der Bundesversammlung im Zusammenhang mit der 10. Beitragsperiode (2000-2003) Anträge diskutiert wurden, die auf eine grundsätzliche Systemänderung abzielten (vgl. AB 1999 N 1805, AB 1999 S 872, AB 1999 N 2079, AB 1999 S 967). Soweit die Vorinstanz die entsprechenden Ausführungen als blosser "Fehlaussagen" hinstellen will (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 7.2, S. 10; Stellungnahme vom 14. April 2014, Ziff. III/6), ist ihr nicht zu folgen.

4.5.3 Demzufolge kann entgegen der Vorinstanz der Umstand, dass die Grundbeiträge – als Anspruchssubventionen – seit 1966 in Erfüllung der jährlichen Leistungspflicht erst im Auszahlungsjahr betragsmässig genau festgesetzt und für das davorliegende Subventionsjahr ausbezahlt wurden, nicht davon abhängen, dass konkrete Aufwendungen der jeweiligen

Vorjahre nach festen Beitragssätzen abgegolten werden müssten, wie dies noch in der Übergangsordnung des AVB 1966 vorgesehen war (vgl. E. 4.2), sondern einzig davon, ob die einschlägigen Erlasse für jedes Subventionsjahr seit 1966 einen grundsätzlichen Anspruch auf alljährliche Grundbeiträge vorsahen beziehungsweise heute noch vorsehen, was auch der Fall war/ist.

4.5.4 Insofern sind hier klar auseinanderzuhalten:

- (1.) der jährliche *Anspruch auf Grundbeiträge*, der im Lichte der einschlägigen Gesetze vom Bund seit 1966 lückenlos zu erfüllen war, d.h. für jedes Jahr war eine Finanzhilfe an die Betriebsaufwendungen der beitragsberechtigten Universitätskantone auszurichten (= 1. Ebene des materiellen Finanzhilferechts: "Anspruch"), sowie
- (2.) der jährliche Anspruch auf *Auszahlung* der Grundbeiträge im Rahmen der bewilligten Kredite (= 2. Ebene der finanzhaushaltsrechtlichen Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel: "Erfüllung" [der Ansprüche]).

V. DIE AUSZAHLUNGSPRAXIS DES BUNDES SEIT 1966 BIS HEUTE

5.

Des Weiteren ist zu klären, ob der Bund, wie die Vorinstanz behauptet, seit 1966 durch angeblich "lückenlos" erfolgte Auszahlungen alle bestehenden Ansprüche der Beschwerdeführer auf Grundbeiträge tatsächlich befriedigte (mit Ausnahme der angeblich erfolgten, rechtmässigen Auslassung des Subventionsjahres 1969) oder ob er, wie die Beschwerdeführer rügen, Grundbeiträge (nur bis zum angeblichen Systemwechsel im Jahr 2013) immer "nachsüssig" ausrichtete, ohne aber die fürs Subventionsjahr 2012 geschuldeten Beiträge auszurichten.

5.1 Zur strittigen Hauptfrage, auf welche Weise der Bund seit 1966 bis heute seiner alljährlichen Leistungspflicht nachgekommen ist, lässt sich der (finanzhaushaltsrechtlichen) Synopsis in der angefochtenen Verfügung (in B.g) und der vom Bundesverwaltungsgericht eingeforderten (finanzhilferechtlichen) Tabelle der Vorinstanz (in H.h) klar entnehmen, dass der Bund *seit 1967 bis heute alljährlich* Grundbeiträge an die beitragsberechtigten Beschwerdeführer ausgerichtet hat, ohne dass es in irgendeinem Jahr zu einer Lücke bei den *Auszahlungen* gekommen wäre.

1) Die Subventionsjahre 1966-1968 unter dem AVB 1966

5.2

5.2.1 Im AVB 1966 gewährte der Bund, wie bereits erwähnt (E. 4.2), den Universitätskantonen erstmals Grundbeiträge an den Betrieb ihrer Hochschulen und setzte in Art. 3 für eine Dreijahresperiode die entsprechenden Gesamtbeträge auf total Fr. 200 Mio. fest und zwar bestehend aus "festen, jährlichen Zuwendungen, die insgesamt betragen: 1966 45 Millionen Franken, 1967 65 Millionen Franken, 1968 90 Millionen Franken". Dieser Bundesbeschluss wurde rückwirkend auf den 1. Januar 1966 in Kraft gesetzt (und bis zum 31. Dezember 1968 befristet).

5.2.2 Weder im AVB 1966 noch in der entsprechenden Vollziehungsverordnung (AS 1966 1353) wurde der Auszahlungszeitpunkt festgelegt. Um jedoch im Spätherbst 1966 keinen Nachtragskredit von Fr. 45 Mio. für dasselbe Jahr beantragen zu müssen, wurde die Jahrestranche für das Subventionsjahr 1966 erst im Budget 1967 eingestellt und auch erst 1967 ausbezahlt (vgl. dazu die Botschaft 1967 [S. 1405]: "denn Ende dieses Jahres werden lediglich die Beiträge für das erste Beitragsjahr 1966 voll ausbezahlt sein"). Diese "zeitverschobene" Auszahlung erfolgte auch für die Subventionsjahre 1967 (Auszahlungsjahr 1968) beziehungsweise 1968 (Auszahlungsjahr 1969), wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zutreffend festgehalten hat (a.a.O., Ziff. 1b, S. 2). Dieser Sachverhalt lässt sich auch den Tabellen in B.g und H.h entnehmen.

5.2.3 Somit steht fest, dass der Bund den Kantonen erstmals Grundbeiträge für das Subventionsjahr 1966 an die "Ausgaben für ihre Hochschulen" (Art. 1 AVB 1966) gewährte und diese für die dreijährige Beitragsperiode immer im dem Subventionsjahr folgenden Jahr, also nachschüssig, ausbezahlte. Damit erfüllte der Bund seine ihm nach Art. 3 AVB 1966 für diese drei Subventionsjahre obliegende universitätsförderrechtliche Unterstützungspflicht.

2) Die Subventionsjahre 1969-1999 unter dem HFG 1968 (1991)

5.3

5.3.1 Bei den im HFG 1968 vorgesehenen Grundbeiträgen (als Anspruchssubventionen, vgl. E. 4.3) war, wie die Vorinstanz zu Recht festhält (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 2a, S. 2), zur Errechnung der jeweiligen Kantonsanteile an den Grundbeiträgen vorab

der Aufwand zu ermitteln. Dazu war auf diverse Ausgaben "im vorangegangenen Kalenderjahr" beziehungsweise "im vorangegangenen Studienjahr" abzustellen (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 HFG 1968). Da somit die einzelnen Kantonsanteile – anders als unter dem AVB 1966 (E. 4.2.1 ff.) – nicht rechtsatzmässig festgelegt waren, musste für die Festlegung der einzelnen Kantonsanteile und damit für die Verteilung des Gesamtbetrages an die Beitragsberechtigten der Ablauf des fraglichen Kalenderjahres (Subventionsjahres) abgewartet werden.

5.3.2 Hinsichtlich dieser beitragsberechtigten Jahre (Subventionsjahre) sah Art. 23 HFG 1968 (in den Schluss- und Übergangsbestimmungen) unter der Marginale "Erste Beitragsperiode" Folgendes vor:

¹Als erste Beitragsperiode gelten die Jahre 1969-1974.

²Für die erste Beitragsperiode beträgt die Gesamtsumme für alle Beiträge gemäss diesem Gesetz 1150 Millionen Franken. Der Anteil für Grundbeiträge beläuft sich auf 500 Millionen Franken, (...). Die erste Jahresrate für Grundbeiträge wird auf 60 Millionen Franken festgesetzt und im Jahre 1970 ausbezahlt; der Bundesrat bestimmt die Raten für die weiteren Jahre."

5.3.2.1 In Übereinstimmung mit dieser klaren gesetzlichen Anordnung erfolgte die Auszahlung für das Beitragsjahr 1969 im Auszahlungsjahr 1970 (wie auch die Tabellen in B.g und H.h zeigen und die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung [Ziff. 2d, S. 3] zu Recht bestätigt). Wie die Vorinstanz dazu ebenfalls zutreffend festhält, ist den Kantonen – angesichts der zeitverschobenen Auszahlung "der letzten Tranche der Beitragsperiode 1966-1968" im Jahre 1969 – durch die Auszahlung der ersten Jahresrate für 1969 "nach neuem System" im Jahre 1970 "keine Beitragslücke" entstanden (vgl. Ziff. 2d, S. 3 der angefochtenen Verfügung).

5.3.2.2 Wie die Beschwerdeführer hierzu richtig anmerken (Triplik vom 29. Januar 2015, Ziff. 19), bestand auch für das Subventionsjahr 1969 ein grundsätzlicher Anspruch auf Grundbeiträge und zwar vor Erlass der entsprechenden Verteilungsverfügung, weshalb mit der 1970 erfolgten Auszahlung für das Subventionsjahr 1969 kein Verlust eingetreten sein kann.

5.3.3 Auch die Jahresanteile der Grundbeiträge für die Beitragsjahre 1970-1974 wurden nach entsprechender Verteilungsrechnung im je darauffolgenden Auszahlungsjahr ausgerichtet.

5.3.4 Genau gleich verfahren wurde in der zweiten (1975-1977) bis zur neunten Beitragsperiode (1996-1999). Wie die Tabellen in B.g und H.h zeigen, stellte der Bund in diesem Zeitraum – in Erfüllung seiner gesetzlichen Verpflichtungen – im Rahmen entsprechender Bundesbeschlüsse für jedes zu subventionierende Jahr lückenlos die Gesamtsummen sowie die entsprechenden Jahresanteile für Grundbeiträge zur Auszahlung bereit (vgl. AS 1974 1517; AS 1979 140; AS 1981 234; AS 1984 750; AS 1988 334; AS 1990 234; BBI 1992 III 515; BBI 1995 III 559).

5.3.5 Keine Änderung an dieser Vorgehensweise ergab sich insbesondere nach Einführung des neuen Art. 4 Abs. 2 HFG am 22. März 1991 (vgl. BBI 1991 1329, 1330; AS 1992 1028 – im Anschluss an das 1990 neu eingeführte FHG 1989 [AS 1990 985], wonach die Bundesversammlung für eine mehrjährige Beitragsperiode mit einfachem Bundesbeschluss den *Zahlungsrahmen* für die Grundbeiträge bewilligt). Dementsprechend wurden den Beschwerdeführern für jedes "Beitragsjahr" die individuell errechneten Grundbeiträge im Folgejahr, also "nachsüssig", ausbezahlt. In diesem Sinne richtete der Bund die Grundbeiträge für das letzte Subventionsjahr unter dem HFG 1991, d.h. für das Subventionsjahr 1999, im Jahre 2000 aus, wie sich den Tabellen in B.g und H.h in Übereinstimmung mit der Gesetzeslage und den entsprechenden Kreditbeschlüssen entnehmen lässt (vgl. BBI 1995 III 559).

3) Die Subventionsjahre 2000-2007 unter dem UFG

5.4

5.4.1 Im Hinblick auf das geplante UFG beantragte der Bundesrat in seiner Botschaft 1998 für die zehnte Beitragsperiode (nach dem HFG bzw. UFG) einen Zahlungsrahmen von insgesamt Fr. 1'616.3 Mio. für die Grundbeiträge, der wie folgt auf die einzelnen Jahre aufzuteilen war: "2000: Fr. 380,2 Millionen Franken; 2001: 380,2 Millionen Franken; 2002: 411,8 Millionen Franken; 2003: 444,1 Millionen Franken" (BBI 1999 329, 426 ff.). Gestützt darauf folgte die Bundesversammlung dem Entwurf des Bundesrates (BBI 1999 449) und erliess am 7. Oktober 1999 den Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2000–2003 (BBI 2000 1046), wo festgehalten wurde:

"Art. 1 Dauer

Die zehnte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz (die erste Beitragsperiode nach dem Universitätsförderungsgesetz) dauert vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2003.

Art. 2 Grundbeiträge

¹Für Grundbeiträge in der zehnten Beitragsperiode wird ein Zahlungsrahmen von 1616,3 Millionen Franken bewilligt.

²Die entsprechenden Jahresanteile der Grundbeiträge betragen:

2000 380,2 Millionen Franken

2001 380,2 Millionen Franken

2002 411,8 Millionen Franken

2003 444,1 Millionen Franken"

Diese *zehnte* Beitragsperiode umfasste die vier zu subventionierenden Jahre 2000-2003. Dazu hält die Vorinstanz – in Übereinstimmung mit den eingereichten Tabellen (in B.g und H.h) – korrekt fest, dass die "bisherige Praxis, die Jahresanteile der Zahlungsrahmen jeweils in den Budgets der Folgejahre einzustellen" beibehalten wurde, also die entsprechenden Zahlungen jeweils im dem Subventionsjahr (!) folgenden Auszahlungsjahr erfolgten (vgl. angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4b, S. 6).

5.4.2 Zur *elften* Beitragsperiode wurde der Bundesbeschluss vom 17. September 2003 über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2004-2007 (BBl 2003 6885) verabschiedet, in dessen Art. 1 eine Dauer der elften Beitragsperiode nach UFG vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2007 festgelegt und für Grundbeiträge in Art. 2 Abs. 1 ein Zahlungsrahmen von Fr. 2'310 Mio. bewilligt wurde mit folgenden Jahresanteilen: "a. für 2004: 528 Millionen Franken; b. für 2005: 562 Millionen Franken; c. für 2006: 590 Millionen Franken; d. für 2007: 630 Millionen Franken" (Art. 2 Abs. 2). In der Folge wurden gestützt auf diesen Bundesbeschluss die Grundbeiträge für 2004-2007 jeweils im Folgejahr ausbezahlt, wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 29. November 2002 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technolo-

gie in den Jahren 2004-2007 (BBI 2003 2363, 2411; Botschaft 2003) festgehalten hatte:

"Der im Bundesbeschluss C beantragte Kredit von 2310 Millionen Franken für die Jahre 2004-2007 kommt in den Jahren 2005-2008 zur Auszahlung."

5.4.3 Somit wurden auch in der zehnten und elften Beitragsperiode die jeweils fürs Subventionsjahr geschuldeten Grundbeiträge im darauf folgenden Auszahlungsjahr, also nachschüssig, ausgerichtet. Auch ganz in diesem Sinne erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft 2003 zu zwei Kommissionsmotionen, in denen er beauftragt worden war, gesetzliche Grundlagen für den Übergang zu einer gegenwartsbezogenen – statt nachträglichen – Ausrichtung der Grundbeiträge vorzulegen (BBI 2003 2409):

"Ein eigentlicher Systemwechsel von Seiten des Bundes – d.h. ein Zusammenlegen von Beitragsjahr und Budgetjahr – ist (...) nicht vorgesehen."

4) Die Subventionsjahre 2008-2011 unter dem UFG

5.5

5.5.1 Zur *zwölften* Beitragsperiode verabschiedete die Bundesversammlung am 19. September 2007 den Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2008-2011 (BBI 2007 7471). Darin wurde für eine Beitragsperiode vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2011 (Art. 1) nach Art. 14 UFG ein Zahlungsrahmen für Grundbeiträge von Fr. 2'271.9 Mio. bewilligt (Art. 2 Abs. 1), und zwar mit folgenden Jahresanteilen: "für 2008: 549,8 Millionen Franken; für 2009: 559,7 Millionen Franken; für 2010: 565,4 Millionen Franken; für 2011: 597,0 Millionen Franken" (Art. 2 Abs. 2). In seiner Botschaft 2007 (vgl. E. 4.4.6.3) über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 unterstrich der Bundesrat zur bisher lückenlos erfolgten Auszahlungsweise (BBI 2007 1223, 1286):

"Die Auszahlung der Grund- und Investitionsbeiträge erfolgt mit einer zeitlichen Verzögerung. (...)

Grundbeiträge: Die vier Jahresanteile des Zahlungsrahmens 2008–2011 kommen erst in den Jahren 2009–2012 zur Auszahlung, d.h. dass die Grundbeiträge beispielsweise für das Jahr 2011 erst im Jahr 2012 ausbezahlt werden. Diese Unterscheidung zwischen Beitragsjahr und Zahlungsjahr bei den

Grundbeiträgen besteht seit ihrer Einführung durch das Hochschulförderungsgesetz im Jahre 1968."

5.5.2 In diesem Zusammenhang wies der Bundesrat mit Nachdruck auf die "Verschiebung zwischen Beitrags- und Zahlungsjahr" hin und dass sich die Grundbeiträge für ein Beitragsjahr auf der Basis der Aufwendungen der Universitäten des Vorjahres berechneten (BBI 2007 1372).

5.5.3 Somit steht auch für diese Periode fest, dass für die Subventionsjahre 2008-2011 die Auszahlungen jeweils im Folgejahr erfolgten, also die letzte Auszahlung im Jahr 2012 für das Subventionsjahr 2011 nachschüssig erfolgt war, wie die Beschwerdeführer zutreffend geltend machen (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 1; Beschwerde vom 3. Februar 2014, Ziff. 6) und selbst die Vorinstanz einräumt (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4c, S. 6).

5) Die Subventionsjahre 2012-2016 unter dem UFG

5.6

5.6.1 Mit Änderung vom 22. September 2011 (BBI 2011 7617) wurde Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 19. September 2007 über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2008-2011 (BBI 2007 7471) durch einen Abs. 2 ergänzt:

"²Die zwölfte Beitragsperiode nach dem UFG wird um ein Jahr verlängert."

5.6.2 Im anschliessenden Bundesbeschluss vom 25. September 2012 über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2013-2016 (BBI 2012 8367) wurde in Art. 1 Abs. 1 für Grundbeiträge nach Art. 14 UFG ein Zahlungsrahmen von Fr. 2'616.4 Mio. bewilligt, wobei nach Abs. 2 von Art. 1 dieses Beschlusses die Jahresanteile betragen: "für 2013: 615,2 Millionen Franken; für 2014: 641,1 Millionen Franken; für 2015: 666,7 Millionen Franken; für 2016: 693,4 Millionen Franken".

5.6.3 Hierzu ist vorab anzumerken, dass, wie die Vorinstanz zutreffend betont, die mit einem *einfachen Bundesbeschluss* eingeführte Verlängerung der Beitragsperiode, ohne für 2012 einen zusätzlichen Kreditbetrag einzustellen, *weder* die "Auszahlung der Grundbeiträge" verändert *noch* den bisherigen "Subventionsmechanismus" auf Grundbeiträge materiell-

rechtlich verändert hat (vgl. Stellungnahme vom 14. April 2014, Ziff. III/1 und III/6).

5.6.4 Dies führt nun zur strittigen Schlüsselfrage:

Wurden mit der Auszahlung im Jahre 2013 – gestützt auf diesen einfachen, nicht rechtsetzenden Bundesbeschluss (vgl. Art. 163 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 25 ParlG) – die für das noch ausstehende Subventionsjahr 2012 geschuldeten Grundbeiträge geleistet?

Oder wurde, wie die Beschwerdeführer behaupten, diese Auszahlung vielmehr lediglich für das Subventionsjahr 2013 geleistet, weshalb ihnen, sofern diese Annahme zuträfe, tatsächlich ein volles Grundbeitragsjahr vorenthalten worden wäre? Diesfalls stünde die bisher von niemandem aufgeworfene Frage im Raume, auf welche formell-gesetzliche Grundlage sich ein solcher, allfälliger Subventionsausfall stützen könnte.

5.6.4.1 Die Vorinstanz erklärt dazu, der Bundesrat habe in der Botschaft 2010 "die sogenannte Synchronisierung" beantragt. Er habe vorgeschlagen, die noch laufende Beitragsperiode 2008-2011 um ein Jahr zu verlängern, ohne für das Jahr 2012 einen zusätzlichen Jahresanteil vorzusehen. Dies sei logisch gewesen, denn nach der Praxis sei der Jahresanteil 2011 im Budget 2012 einzustellen gewesen. Damit habe ein "Fehler" korrigiert werden können, der 1992 bei der Einführung des ersten Zahlungsrahmens gemacht worden sei (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4c, S. 6; Quadruplik vom 18. März 2015, Ziff. 3e). Damals seien die Jahresanteile der Zahlungsrahmen ab dem Budgetjahr 1993 jeweils erst im Folgejahr ins Budget eingestellt worden. Aufgrund dieser Praxis sei die zu budgetierende Summe für das Jahr 2012 durch den Jahresanteil 2011 "bereits vorbestimmt" gewesen, weshalb es keines weiteren Jahresanteils für das Budgetjahr 2012 bedurft habe (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 3c, S. 5 bzw. Ziff. 4.2, S. 8; Quadruplik vom 18. März 2015, Ziff. 3e). Der Antrag des Bundesrates, für 2012 auf einen Jahresanteil zu verzichten, sei in der Bundesversammlung kontrovers diskutiert worden. Insbesondere sei ein Minderheitsantrag, auf eine Synchronisierung zu verzichten, im Rahmen der Differenzbereinigung im Ständerat abgelehnt worden. Daher sei der aktuelle Zahlungsrahmen um ein Jahr erstreckt worden, ohne für das Jahr 2012 einen Jahresanteil vorzusehen (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4c, S. 6).

Die im Jahre 2013 vollzogene Synchronisierung habe sich "nur auf das Zusammenspiel zwischen Jahresanteilen und Budgetkrediten" bezogen. Diese Zusammenspiel sei rein finanzhaushaltsrechtlicher Natur gewesen und habe "keinen externen Effekt auf das materiellrechtliche Subventionsverhältnis" gehabt (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4.2, S. 8; Stellungnahme vom 14. April 2014, Ziff. III/1).

5.6.4.2 Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, mit dem besagten Bundesbeschluss sei für das Subventionsjahr 2012 eine Kredittranche ausgelassen worden. Deshalb betreffe die im Jahr 2013 erhaltene Zahlung auch dieses Jahr, weshalb ihnen für das Jahr 2012 gesetzeswidrig Grundbeiträge vorenthalten worden seien (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 37 ff.). Die Botschaft 2010, welche die Angleichung der Zahlungsrahmen mit den Voranschlagskrediten angekündigt habe, verwische das Problem der Synchronisierung, indem dort einseitig die Abläufe des Finanzhaushalts dargestellt würden, es in Wirklichkeit aber um das Verhältnis der Entstehung beziehungsweise Begleichung von Forderungen gehe (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 39 f.). Entgegen den wiederholten Beteuerungen des Bundes, dass der für das Jahr 2012 ausgelassene Zahlungsrahmen (als finanzhaushaltsrechtliche Massnahme) das materielle Subventionsrecht nicht berühre, sei im Jahr 2013 nicht nur eine Synchronisierung von Zahlungsrahmen und Budgetjahr, sondern ebenfalls eine materiellrechtlich wirksame Angleichung von Subventions- und Auszahlungsjahr erfolgt (Beschwerde vom 3. Februar 2014, Ziff. 49 f.).

Bisher seien die Grundbeiträge nicht – wie jetzt neu – im Jahr ausbezahlt worden, für das sie ausgerichtet worden seien (Subventionsjahr), sondern erst im Auszahlungsjahr, also nachschüssig (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 41). Somit habe der erfolgte Wechsel zu einem synchronen System zu einem Ausfall von Grundbeiträgen für das Subventionsjahr 2012 geführt, weshalb die zulässigerweise transitorisch verbuchten Forderungen für dieses Jahr mit Verlust abgeschrieben werden müssten (Gesuch vom 22. November 2013, Ziff. 47 ff.; Beschwerde vom 3. Februar 2014, Ziff. 49, 65).

5.6.5

5.6.5.1 Hierzu fällt vorab auf, dass die Vorinstanz in ihrer dem Bundesverwaltungsgericht eingereichte Übersichtstabelle (H.h) selbst schreibt, der im Zahlungsrahmen für 2013 vorgesehene Jahresanteil von Fr. 615.2 Mio. sei für die Grundbeiträge *des Subventionsjahres 2012* vor-

gesehen gewesen. Insofern müssen, wie die Tabelle ebenfalls aufzeigt, die im Jahr 2013 erfolgten Auszahlungen von Grundbeiträgen zwingend für das Subventionsjahr 2012 erfolgt sein. Des Weiteren lässt sich der Tabelle eine Fortschreibung des bisher "nachsüssigen" Auszahlungssystems entnehmen, indem für den (finanzhaushaltsrechtlichen) Jahresanteil 2014 von Fr. 641.1 Mio. die Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2013 im Jahr 2014 zur Auszahlung gelangen sollen (bzw. im heutigen Zeitpunkt ausbezahlt worden sind).

Bereits dies spricht unverkennbar dafür, dass der Bund, wie die Vorinstanz geltend macht, mit seinen bisher geleisteten Auszahlungen von Grundbeiträgen immer seiner gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen ist, für alle Subventionsjahre seit 1966 alljährlich Grundbeiträge zu leisten, und – entgegen den Beschwerdeführern – fürs Subventionsjahr 2012 keine Grundbeitragszahlungen rechtswidrig ausgelassen hat. Dass der Bund insbesondere für das Beitragsjahr 2012 keine "Beitragslücke" (und damit keinen Ausfall eines Subventionsjahres) in Kauf nehmen wollte, hatte der Bundesrat noch in seiner Botschaft 2010 mit deutlichen Worten versichert (BBl 2011 778):

"Aus diesen Gründen bedarf es mit der vorliegenden Botschaft keiner Verlängerung des laufenden Zahlungsrahmens. Diese Praxisänderung führt zu keiner Beitragslücke: Der Bund richtet wie bisher in jedem Jahr Zahlungen an die Subventionsberechtigten aus."

5.6.5.2 Nichts anderes hatte, wenn auch nicht ohne missverständliche Ausführungen, letztlich auch die Vorinstanz bekundet (vgl. angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4.2, S. 9).

Wenn sie daher z.B. in ihrer Quadruplik vom 18. März 2015 (Ziff. II/9) betont, seit dem Jahre 2013 bezögen sich die Jahrestanchen auf die entsprechenden Budgetjahre, wobei nicht die Zahlungsrahmen-Tranchen "ausbezahlt" werden, sondern der im Budget festgelegte Gesamtbetrag nach Quoten verteilt werde, indem die mit Verteilungsverfügung festgelegten Quoten den Kantonen im gleichen Jahr ausbezahlt werden, so bedeutet dies – angesichts der gesetzlichen Pflicht des Bundes, auch für das Subventionsjahr 2012 Grundbeiträge zu leisten –, dass die Auszahlung im Jahre 2013, nicht wie die Beschwerdeführer meinen für das Subventionsjahr 2013 erfolgt sein muss, sondern für das Subventionsjahr 2012 erfolgte. In diesem Sinne hat die Vorinstanz immer betont, der Bund habe seit 1966 alljährlich Grundbeiträge, insbesondere auch für das Bei-

tragsjahr 2012) ausgerichtet (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 4.2, S. 9; Stellungnahme vom 14. April 2014, Ziff. III/1), was im Lichte der seit 1967 lückenlos erfolgten nachschüssigen Auszahlungen zwingend bedeuten muss, dass der Bund im Auszahlungsjahr 2013 nicht seine Subventionsschuld für das Beitragsjahr 2013, sondern diejenige für das Beitragsjahr 2012 beglich.

Insofern wurden den Beschwerdeführern – entgegen ihren wenn auch verständlichen Befürchtungen – für dieses Jahr auch keine Grundbeiträge gesetzeswidrig vorenthalten, weshalb sich weitere Diskussionen zu einer allfälligen Doppelzahlung von vornherein erübrigen.

5.6.5.3 War die im Jahre 2012 erfolgte Auszahlung für 2011 und diejenige im Jahre 2013 für 2012 bestimmt, könnte sich die Frage stellen, inwiefern allenfalls die den jeweils tatsächlich vorgenommenen Auszahlungen zugrundeliegenden Verfügungen für die Auszahlungsjahre ab 2013 an einem Bezeichnungs- beziehungsweise Begründungsmangel leiden könnten.

5.6.5.3.1 Wie indes dem Gesuch der Beschwerdeführer zu entnehmen ist (a.a.O., Ziff. 40 a. E.) und auch von der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt wird, legt sich der Bund gestützt auf das Gutachten des BJ vom 18. Oktober 2010 (a.a.O., Ziff. III/3, S. 119) in all seinen neuen Verteilungsverfügungen seit dem Auszahlungsjahr 2010 *nicht* mehr fest, *für welches* Subventionsjahr er Grundbeiträge leistet. Daher sind die Verteilungsverfügungen des Bundes ab 2010 "offener" formuliert (vgl. die Verfügung des EDI vom 3. Dezember 2010 "betreffend Universitätsförderung Verteilung der Grundbeiträge, Auszahlungsjahr 2010" [mit der Dispositiv-Ziff. 1 Beiträge: "Die Grundbeiträge belaufen sich auf insgesamt 558'747'000.- Franken. Dieser Betrag wird wie folgt aufgeteilt: {...}"], *ohne* Nennung *für welches* Subventionsjahr die Grundbeiträge ausgerichtet werden, in: Beilage 8 zur Beschwerde vom 3. Februar 2014).

5.6.5.3.2 Aber selbst wenn dem nicht so wäre, könnte die Frage, ob die Verteilungsverfügungen ab 2013 an einem Bezeichnungs- beziehungsweise Begründungsmangel leiden, offen bleiben, nachdem diese Verteilungsverfügungen unangefochten geblieben sind. Ebenso offenzulassen wäre auch die damit zusammenhängende Frage, ob die Kantone nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zu einer Anfechtung dieser Verfügungen überhaupt beschwerdeberechtigt gewesen wären, nachdem der Bund durch den ununterbrochenen Geldfluss seinen gesetzlichen Verpflichtungen gegen-

über den Kantonen auch in der strittigen Periode nachgekommen ist, wenn auch allenfalls mit einer (teilweise) unzutreffenden Begründung.

5.6.5.4 Angesichts der seit dem ersten Subventionsjahr 1966 immer nachschüssig ausgerichteten Grundbeiträge, die seit 1966 lückenlos für jedes Jahr vorzusehen waren (und wegen der zeitlich verschobenen Auszahlung immer im Folgejahr ausbezahlt wurden), hätten weder im Jahre 1969, wie die Vorinstanz meint, noch im Jahre 2012, wie die Beschwerdeführer rügen, Grundbeiträge für *ein* Subventionsjahr ausgelassen werden dürfen. Dies wäre weder nach dem HFG 1968 noch nach dem HFG 1991 noch nach dem UFG rechtlich zulässig gewesen, wie in der Erwägung 4.5.1 ff. gezeigt wurde. Entscheidend ist hier, dass eine *formell-gesetzliche* Änderung, die für ein Beitragsjahr eine "Auszahlungslücke" erlaubt hätte, nie vorgenommen wurde. Das Gegenteil wird zu Recht auch von niemandem behauptet.

5.6.5.5 In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Bund jedenfalls im heute gültigen UFG keine Rechtsgrundlage dafür hätte, um – mit einer Auszahlung von Grundbeiträgen im Jahre 2013 – seine Subventionsverpflichtung für das Beitragsjahr 2013 bereits im Jahre 2013 zu erfüllen, solange er nicht jedenfalls zumindest seiner Leistungspflicht für das Subventionsjahr 2012 nachgekommen ist.

5.6.5.5.1 Angesichts des im UFG (wie auch seinen Vorgängererlassen) vorgesehenen grundsätzlichen Anspruchs auf *alljährlich* zu leistende Grundbeiträge vermöchte die hier lediglich mit einem einfachen Bundesbeschluss durchgeführte Systemänderung (vgl. BBl 2011 7617 i.V.m. BBl 2012 8367) keine rechtswirksame Änderung der im UFG – als Bundesgesetz – materiellrechtlich festgelegten Subventionsordnung zu bewirken (sog. Prinzip des Parallelismus der Formen, vgl. auch RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, 2014, Rz. 1510 f., insb. Rz. 1521, 1523).

Deshalb ist es richtig, dass – wie die Vorinstanz betont (angefochtene Verfügung vom 24. Dezember 2013, Ziff. 6.2, S. 10; Stellungnahme vom 14. April 2014, Ziff. III/1, S. 3; Quadruplik vom 18. März 2015, Ziff. II/9, S. 8) – mit der Synchronisierung lediglich die finanzhaushaltsrechtliche Praxis geändert worden ist, ohne dass am materiellen Subventionsrecht, d.h. an der von ihm vermittelten Anspruchslage, etwas verändert worden wäre (gl. M. im Ergebnis auch das BJ im Gutachten vom 18. Oktober 2010, a.a.O., Ziff. IV/2). Ein solcher materiellrechtlicher Eingriff wäre, wie

gesagt, auch mittels einfachem Bundesbeschluss (als nicht rechtssetzender Akt) rechtlich nicht zulässig gewesen (vgl. hierzu das zutreffende Votum von Bundesrat Burkhalter in der parlamentarischen Diskussion vom 13. September 2011 im Ständerat [in AB 2011 S 751] zum Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2008-2011 [12. Beitragsperiode]). Festzuhalten bleibt, dass die Bundesversammlung bisher auf Gesetzesstufe zu dieser materiellen Frage noch gar nichts entschieden hat.

5.6.5.5.2 Mit anderen Worten wurden mit dem im Jahre 2013 durch die entsprechenden Kreditbeschlüsse (BBl 2011 7617 und BBl 2012 8367) vollzogenen rein finanzhaushaltsrechtlichen Systemwechsel, der einzig die *Bereitstellung der finanziellen Mittel* durch den Bund betrifft, lediglich die Zahlungsrahmen mit dem Budgetjahr synchronisiert und nicht – wie die Beschwerdeführer, wenn auch aus nachvollziehbaren Gründen berechtigterweise befürchtet haben, – zusätzlich auch Subventions- und Auszahlungsjahr. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff ins materielle Subventionsrechtsverhältnis (gewesen). Insofern ist, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt (Quadruplik vom 18. März 2015, Ziff. II/4), die auf das Auszahlungsjahr 2013 hin erfolgte finanzhaushaltsrechtliche Synchronisierung ohne materiellrechtliche Aussenwirkung, zumal sie einzig die jeweilige Umsetzung der *Erfüllung* der grundsätzlich gegebenen jährlichen Finanzhilfepflicht betrifft (d.h. das finanzhaushaltsrechtlich alljährliche Bereitstellen, Berechnen und Auszahlen von Grundbeiträgen).

5.6.5.5.3 Sollte der Bund – eines Tages doch noch – eine solche Angleichung von Subventions- und Auszahlungsjahr vornehmen wollen, um sich seiner – im UFG dem Grundsatz nach selbst auferlegten – Verpflichtung zu lückenloser jährlicher Finanzhilfe (zur Unterstützung der Betriebsaufwendungen) entledigen zu können, müsste er den Ausfall eines Subventionsjahres formell-gesetzlich verankern, um das hier aufgezeigte nachschüssigen System ändern zu können. Eine solche Veränderung liesse sich nicht durch einen einfachen (nicht rechtsetzenden) Bundesbeschluss bewerkstelligen, indem z.B. die Beitragsperiode verlängert würde, ohne dafür entsprechende Mittel für Grundbeiträge in die Zahlungsrahmen aufzunehmen (vgl. E. 4.3.4).

VI. ERGEBNIS UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführer – trotz einzelner missverständlichen oder gar falschen Sachinformationen der Vorinstanz – *mit der im Jahre 2013 erhaltenen Auszahlung* nicht die für das Subventionsjahr 2013 geschuldeten, sondern die für das *Subventionsjahr 2012* geschuldeten Grundbeiträge erhalten haben.

6.1 Somit ist im Beitragsjahr 2012 kein Subventionsausfall eingetreten, weshalb sich die Frage einer allfälligen Doppelzahlung erübrigt (vgl. dazu auch das Gutachten des BJ vom 18. Oktober 2010, a.a.O., Ziff. IV/2). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die beiden ersten Anträge im Gesuch, die auf eine "Doppelzahlung" für das vermeintlich ausgefallene Subventionsjahr 2012 abzielten, abwies.

6.2 Keiner formellen Aufhebung von Amtes bedarf des Weiteren die in der Dispositiv-Ziffer 2 getroffene Feststellung, welche lediglich die bereits von Gesetzes wegen geltende Regelung nach Art. 14 UFG und Art. 12 UFV zusammengefasst wiedergibt beziehungsweise sinngemäss bestätigt, dass der Bund seinen jährlichen Zahlungsverpflichtungen nachkommen will. Diese Feststellung, die sich ohne weiteres bereits aus der Begründung der angefochtenen Verfügung ergab, hat keinen Dispositivcharakter und hätte daher nicht in das Dispositiv aufgenommen werden müssen.

VII. FESTSTELLUNGSANTRAG DER BESCHWERDEFÜHRER

7.

Auch wenn die Beschwerdeführer im Hauptbeschwerdepunkt nicht durchdringen, ist ihnen zuzugestehen, dass sie die Rechtslage grundsätzlich richtig einschätzten, als sie dem Bund – jedenfalls bis 2012 – ein "nachsüssiges Auszahlungssystem" vorhielten. Zu prüfen bleibt somit, ob diesbezüglich eine Feststellungsverfügung zu treffen ist (im Sinne des gestellten Subeventualantrags).

7.1

7.1.1 Das Instrument der Feststellungsverfügung bezweckt, dem Betroffenen eine die Behörde verpflichtende Auskunft über seine Rechtslage zu erteilen. Die Feststellungsverfügung unterscheidet sich von einfachen behördlichen Auskünften und Stellungnahmen dadurch, dass sie eine

förmliche Verfügung darstellt, die auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden kann (BGE 129 III 503 E. 3.5).

7.1.2 Nach Art. 25 Abs. 1 VwVG kann die in der Sache zuständige Behörde über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen. Nach 25 Abs. 2 VwVG ist dem Begehren um eine Feststellungsverfügung zu entsprechen, wenn der Geschwister ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Dafür ist erforderlich, dass ein glaubhaftes, rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses besteht, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, N 2383 und N 2389; WEBER-DÜRLER, in: Christoph Auer et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 25 N 11).

7.1.3 Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung nur zu entsprechen, wenn der Geschwister an der Beseitigung einer Unklarheit betreffend öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten interessiert ist, weil er sonst Gefahr laufen würde, zu seinem (materiellen oder ideellen) Nachteil Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen (vgl. WIEDERKEHR/RICHLI, Band I, a.a.O., N 2389 f.; HÄNER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 25 N 16). Dies trifft dann namentlich nicht zu, wenn er seine Interessen ebenso gut mit dem Begehren um Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung wahren kann (sog. Subsidiarität der Feststellungsverfügung, vgl. statt vieler BGE 132 V 257 E. 1; 126 II 300 E. 2a; BVGE 2007/50 E. 1.2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.29 f.). Doch darf eine Feststellungsverfügung insbesondere dann nicht verweigert werden, wenn dadurch ein aufwändiges Verfahren über Leistungs- oder Gestaltungsbegehren vermieden werden kann beziehungsweise wenn dem Betroffenen ansonsten unzumutbare Nachteile entstehen würden (vgl. WIEDERKEHR/RICHLI, Band I, a.a.O., N 2445; WEBER-DÜRLER, a.a.O., Art. 25 N 16; vgl. dazu instruktiv das Urteil des Bundesgerichts 2C_907/2014 vom 30. März 2015 E. 2.7 f.).

7.2

7.2.1 Vorab fällt auf, dass der erste Teil des entsprechenden Feststellungsantrags, wonach festzustellen sei, dass die Grundbeiträge (...) im Jahr nach dem Subventionsjahr *zu entrichten sind*, insofern etwas missverständlich formuliert ist, als es den Beschwerdeführern hier offenbar *nicht* um die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses (vgl. E. 7.1.2) zu gehen scheint, sondern um eine (dem Bundesverwaltungsgericht beantragte und von ihm zu treffende) *Anordnung*, dass Grundbeiträge nachschüssig *entrichtet werden müssen*. In diesem Sinne führen die Beschwerdeführer auch aus, sie wünschten, dass der Bund auf den Entscheid zur Systemänderung zurückkomme und die Auszahlungen wie bisher nachschüssig und ohne Auslassung eines Subventionsjahres vornehme; in welcher Form sei dem Bundesrat überlassen (Beschwerde vom 3. Februar 2014, Ziff. 76).

7.2.1.1 Das Bundesverwaltungsgericht verfügt als justizielle Rechtsmittelinstanz (vgl. E. 1.1) über keine administrative Aufsichtsfunktion und ist deshalb nicht ermächtigt, der Vorinstanz Weisungen zu erteilen, wie sie die dem Bund obliegende Verpflichtung zur Ausrichtung alljährlicher Grundbeiträge real zu erfüllen hat.

7.2.1.2 Selbst wenn die Beschwerdeführer ihren Antrag dennoch als Feststellungsantrag im Sinne von Art. 25 VwVG verstanden wissen wollten, wäre ein genügendes Feststellungsinteresse zu verneinen. Denn der Hauptteil der in den Erwägungen 5 und 6 entwickelten Begründung widmet sich der strittigen Nachschüssigkeit und das vorliegende Urteil bezweckt denn auch *per se*, zu dieser jahrzehntealten Streitfrage Rechtsicherheit zu schaffen. Daher ist nicht erkennbar, inwiefern es zur Frage der Nachschüssigkeit noch einer Feststellungsverfügung bedürfte.

7.2.1.3 Wie die Beschwerdeführer mit zutreffenden Argumenten aufgezeigt haben, besteht das geforderte nachschüssige System in der Tat bereits seit 1966 (und – wie dieses Verfahren gezeigt hat – auch heute noch). Das vorliegende Urteil bestätigt diese Sicht und erörtert die bundesrechtlich zur Universitätsförderung vorgeschriebene finanzhilferechtliche Anspruchslage der Beitragsberechtigten sowie die bisher – seit 1966 lückenlos – gewährte Erfüllung der Ansprüche durch jeweils nachschüssig erfolgte Auszahlungen.

Wie in der Erwägung 5.6.5.5.1 gezeigt wurde, könnte eine allfällige Angleichung von Subventions- und Auszahlungsjahr nur durch eine formelle Gesetzesänderung erreicht werden. Dass sich eine solche Angleichung ereignet haben soll, wie die Beschwerdeführer aus guten Gründen befürchtet haben, hatte die Vorinstanz zu Recht immer bestritten (vgl. E. 5.6.4.1). Angesichts der Begründung dieses Urteils bedarf auch dieser Punkt keiner Feststellungsverfügung.

7.2.2 Ähnliche Überlegungen gelten auch für den weiteren Antrag, es "sei festzustellen, dass für jedes Subventionsjahr unter Einschluss des Subventionsjahres 2012 ein Rechtsanspruch auf Grundbeiträge besteht, wobei unter dem Begriff Subventionsjahr das Jahr zu verstehen ist, in dem die Betriebskosten anfallen".

7.2.2.1 Die im Ergebnis beantragte Feststellung des Bestehens eines Rechtsanspruches auf alljährliche Grundbeiträge (auch für das Subventionsjahr 2012) betrifft die sich bereits aus dem UFG klar und unmissverständlich ergebende Rechtslage, welche – neben diesem Urteil – keiner zusätzlichen, der Rechtsicherheit dienlichen Feststellungsverfügung bedarf, wie die Beschwerdeführer "subeventualiter" fordern.

7.2.2.2 Das vorliegende Urteil erörtert in der Erwägung 4 die Anspruchslage. Diesbezüglich hat die Vorinstanz zutreffend festgehalten, "erst im (unwahrscheinlichen) Fall, dass der Bund diese Subventionierung aufhebt oder manifest verändert", könnten die Kantone Ansprüche verlieren (Quadruplik vom 18. März 2015, Ziff. II/8). Die Vorinstanz hat schlüssig darauf hingewiesen, dass "bei einer Aufhebung bzw. massiven Änderung des bestehenden Subventionssystems" nicht die "Zahlungsrahmentranche" verändert "und die 'Auszahlung' einer 'letzten', in den Augen der Beschwerdeführer per se 'versprochenen' Jahrestranche" unterdrückt würde, sondern eine Änderung am materiellen Recht vorgenommen werden müsste. Je nach neurechtlichem Übergangsrecht würden bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vielleicht noch Subventionen nach altem Recht ausgerichtet (vgl. Quadruplik vom 18. März 2015, Ziff. II/9).

Inwiefern zu dieser Frage noch von einem genügenden Feststellungsinteresse auszugehen wäre, das den beantragten Feststellungsentscheid erforderlich machen würde, ist nicht ersichtlich.

7.3 Zusammenfassend ist unter diesen Umständen ein schutzwürdiges Interesse an der beantragten Feststellungsverfügung nicht erkennbar.

Daher ist ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung zu verneinen, weshalb es dem Bundesverwaltungsgericht verwehrt ist, in diesem Punkt auf die Beschwerde einzutreten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.220/2004 vom 15. November 2004 E. 1).

VIII. BUCHHALTERISCHE FRAGEN

8.

8.1 Ist die Beschwerde bereits aus den obigen Erwägungen (jedenfalls formell) vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann, können die von den Verfahrensbeteiligten aufgeworfenen heiklen und seit Jahren umstrittenen buchhalterischen Fragen offenbleiben.

8.2 Insbesondere offenzulassen ist die strittige Frage, ob für die Beitragsberechtigten die Verteilung der in den Zahlungsrahmen vorgesehenen Jahresanteile – und damit der (im Grundsatz bestehende) Subventionsanspruch – in einem Ausmass hinreichend genau abschätzbar war, dass er schon im Subventionsjahr transitorisch als Ertrag verbucht werden durfte, wenn auch vorerst nur in der Grössenordnung (und gestützt auf Erfahrungswerte der Vorjahre bzw. im Sinne der in Art. 13 Abs. 3 UVF festgelegten Teilauszahlung von 80 % des Jahresanteils zu Beginn des Auszahlungsjahres).

8.2.1 All diese Fragen beschlagen letztlich das einschlägige, im Laufe der Jahre stark gewandelte *kantonale* Rechnungslegungsrecht, das sich im Sinne von Art. 49 Bst. a VwVG (e contrario) grundsätzlich der Kognition des Bundesverwaltungsgericht entzieht (vgl. ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 49 N 10).

8.2.2 Insbesondere die Streitfrage, *welche* Verbuchungsweise in den jeweiligen Jahren nach *welchen* Rechnungsregeln (IPSAS, IFRS etc.) korrekt gewesen sei beziehungsweise wäre, könnte deshalb nicht Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens sein.

IX. ZUSAMMENFASSUNG

9.

9.1 Als Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann, als unbegründet abzuweisen ist, auch wenn den Beschwerdeführern in einigen wichtigen Streitfragen insofern zuzustimmen ist, als der Bund während über vier Jahrzehnten – und wie dieses Verfahren zeigt – sogar auch im Subventionsjahr 2013 ein nachschüssiges System "praktiziert" hat.

9.2 Damit erledigt sich auch eine Diskussion eines allenfalls zu schützenden berechtigten Vertrauens (Vertrauensschutz), nachdem der Rechtsanspruch der Beschwerdeführer auf Grundbeiträge für das Subventionsjahr 2012 mit der im Jahre 2013 erfolgten Auszahlung erfüllt worden ist.

X. KOSTENFOLGEN

10.

10.1 Bei diesem Verfahrensausgang ist aufgrund der besonderen Umstände auf eine Kostenauflegung gänzlich zu verzichten, insbesondere angesichts der nicht ganz widerspruchsfreien und der Rechtsicherheit nicht förderlichen Haltung der Vorinstanz im vorliegenden Finanzhilfverfahren (vgl. zur ausnahmsweisen Kostenbefreiung trotz Unterliegens Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Deshalb sind den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils die von ihnen geleisteten fünf Kostenvorschüsse in der Höhe von insgesamt Fr. 50'000.– aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

10.2 Eine gesetzliche Ausnahmebestimmung, die für ausserordentliche Ausnahmefälle eine Parteientschädigung trotz Unterliegens erlauben würde, fehlt und kann hier auch richterrechtlich nicht geschaffen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario). Eine Parteientschädigung kann den Beschwerdeführern somit nicht zugesprochen werden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

2.1 Es werden weder Verfahrenskosten auferlegt noch wird eine Partei-entschädigung zugesprochen.

2.2 Die fünf, je einzeln einbezahlten Kostenvorschüsse in der Höhe von insgesamt Fr. 50'000.– werden den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformulare)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Said Huber

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 18. November 2015