VPB 61.83

(Entscheid des Bundesrates vom 18. Dezember 1995)

Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen Weiterbildung (Weiterbildungsoffensive). Kürzung des Rahmenkredits.

- Im Bereich der Subventionen, auf welche kein Rechtsanspruch besteht, können Kreditkürzungen durch die Bundesversammlung dazu führen, dass Subventionen nicht in dem Ausmass ausgerichtet werden können, wie es von der Verwaltung - unter Vorbehalt der späteren Verfügung der zuständigen Behörde - in Aussicht gestellt worden ist.

- Etwas anderes - unter Berufung auf Treu und Glauben - ergibt sich nur bei Zusagen, die einen festen Bindungswillen der Behörde für die Zukunft zum Ausdruck bringen, nicht dagegen bei blossen Absichtserklärungen.

Mesures spéciales en faveur du perfectionnement professionnel. Réduction du crédit global.

- S'agissant de subventions auxquelles la législation ne confère pas un droit, il est possible que, en cas de réductions de crédits opérées par l'Assemblée fédérale, des subventions dont l'administration avait laissé envisager l'octroi - sous réserve de la décision à venir de l'autorité compétente - ne puissent pas être versées dans la mesure prévue.

- Il en va autrement, compte tenu du principe de la bonne foi, lorsque l'autorité a exprimé une volonté d'engagement ferme, mais non lorsqu'elle a émis de simples déclarations d'intention.

Provvedimenti speciali a favore del perfezionamento professionale (offensiva per il perfezionamento). Riduzione del credito quadro.

- Nel caso di sussidi al cui conferimento la legislazione non conferisce un diritto, le riduzioni dei crediti da parte dell'Assemblea federale possono avere quale conseguenza che l'importo dei sussidi versati sia inferiore rispetto a quanto l'Amministrazione - con riserva della successiva decisione dell'autorità competente - aveva prospettato.

- Si possono trarre conclusioni diverse, richiamando il principio della buona fede, soltanto se l'autorità ha formulato promesse che esprimono una chiara volontà di impegnarsi per il futuro, non invece nel caso di semplici dichiarazioni d'intenti.

I

A. Am 22. Dezember 1989 ersuchte die Schulkommission der Schule für Gestaltung Zürich (SfGZ) die Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich für die geplante neue Weiterbildungsklasse Film/Video um die Zusicherung eines Staatsbeitrages. Aufgrund des anerkannten Bedürfnisses (unzureichende Ausbildungssituation der Filmgestalter) wurde der nachgesuchte Beitrag von der Direktion der Volkswirtschaft mit Verfügung vom 6. Februar 1990 gesprochen und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ersucht. die Fortbildungsklasse Film/Video für beitragsberechtigt zu erklären. Am 14. Februar 1990 sicherte das BIGA den gesetzlichen Bundesbeitrag gemäss BG vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10) zu; gemäss telephonischer Auskunft seitens des BIGA vom 19. Februar 1990 war dabei der erhöhte Ansatz von 30% vorgesehen.

B. Am 8. Oktober 1990 stellte die Schulkommission der SfGZ dem BIGA aufgrund des Bundesbeschlusses vom 23. März 1990 über Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen Weiterbildung («Weiterbildungsoffensive» [WBO], im folgenden: WBO-Bundesbeschluss, SR 412.100.1) für die Jahre 1991 bis 1996 bei budgetierten Gesamtkosten von Fr. 11 625 884.- (1991: Fr. 200 000.-; 1992: Fr. 1 466 611.-; 1993: Fr. 2 079 351.-; 1994: Fr. 2 574 780.-; 1995: Fr. 2 652 571.-; 1996: Fr. 2 652 571.-) ein Gesamtkreditbegehren von Fr. 3 476 348.- (Beitragssatz 1991: 25%, 1992: 28%, 1993: 29% sowie 1994 / 1996: je 30%).

Mit Verfügung vom 7. März 1991 sicherte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) der SfGZ für die Jahre 1991 und 1992 für die Weiterbildungsklasse Film/Video (WBO-Projekt 103) einen Bundesbeitrag von maximal Fr. 450 000.- zu, unter der Auflage der Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der neuen Weiterbildungsklasse, der Koordination mit den höheren Fachschulen für Gestaltung in Bern, Luzern und Basel sowie der Abklärung, ob der zweijährige Vorkurs in Anbetracht der langen Ausbildungszeit von 5 Jahren nicht verkürzt werden könne. Ergänzend hielt das EVD fest, es sei bereit, das Projekt nach dem Vorliegen von ersten Erfahrungen auf Ersuchen hin weiter über die Sondermassnahmen zu unterstützen; die ordentlichen Bundesbeiträge gemäss BBG blieben vorbehalten.

C. Am 10. Juli 1991 genehmigte der Gemeinderat der Stadt Zürich die Gründung und den Aufbau der Weiterbildungsklasse Film/Video und bewilligte für die Vordiplomstufe I pro Schuljahr Fr. 412 000.-, für die Vordiplomstufe II und die Diplomstufe Fr. 1 300 000.- für das erste, Fr. 1 735 000.- für das zweite und Fr. 2 200 000.- ab dem dritten Schuljahr. Der Beschluss nimmt Bezug auf die Verfügung des EVD vom 7. März 1991 und hält fest, dass der Kostenanteil der Stadt 25% der Gesamtaufwendungen nicht überschreiten dürfe.

D. Am 5. August 1992 stellte die SfGZ den Antrag auf Auszahlung des zugesicherten Bundesbeitrages von Fr. 450 000.- für die Jahre 1991/1992 sowie auf Zusicherung einer Tranche von Fr. 614 000.- für das Jahr 1993.

Den Schlussbericht über die Phase 1 (1991/1992) des WBO-Projekts 103 reichte die SfGZ dem BIGA am 1. Juni 1993 ein.

Nachdem das BIGA mit Schreiben vom 26. Oktober 1993 / 8. November 1993 auf eine Kürzung des Rahmenkredits für die Weiterbildungsoffensive hingewiesen hatte, erklärte die SfGZ mit Brief vom 18. November 1993, die Weiterbildungsklasse Film/Video sei vor dem Hintergrund eingeführt worden, dass bis 1996 mit WBO-Beiträgen gerechnet werden könne; ohne solche wäre auf das Projekt verzichtet worden. Am 23. November 1993 wurden dem BIGA der Zwischenbericht per Ende 1993 sowie ergänzende Angaben zum Gesuch eingereicht.

In einem Brief an den Direktor des BIGA vom 26. Januar 1994 nahm der Präsident der Schulkommission der SfGZ zur angekündigten - zweiten - Kürzung des WBO-Kredits, welcher gemäss mündlicher Ankündigung seitens des BIGA die Beiträge per 1993 bis 1996 zum Opfer fallen sollten, Stellung. Er machte geltend, dies hätte nach bloss zweijähriger Aufbauphase bereits wieder die Schliessung der Weiterbildungsklasse Film/Video zur Folge und bringe insbesondere die betroffenen Studierenden in eine Notlage.

Der Direktor des BIGA wies am 16. Februar 1994 auf die vorläufige Sperrung des WBO-Kredits durch die Eidgenössische Finanzverwaltung hin; diese gelte bis zum Beschluss der Eidgenössischen Räte über die Höhe des Verpflichtungskredits. Über weitere Zusicherungen könne daher zurzeit nicht entschieden werden.

In der Folge wies das BIGA mit Kreisschreiben vom 24. Juni 1994 auf die inzwischen vom Parlament beschlossene Kürzung des WBO-Kredits von Fr. 162 000 000.- auf Fr. 101 000 000.- hin; es erklärte darin, keine neuen Gesuche mehr bewilligen zu können. Daraufhin bat die Schulkommission der SfGZ das BIGA mit Brief vom 5. August 1994 um nochmalige Prüfung einer weiteren Unterstützung des WBO-Projekts Weiterbildungsklasse Film/Video der SfGZ.

E. Mit Brief vom 6. August 1994 teilte das BIGA der SfGZ mit, ihr Folgegesuch vom 23. November 1993 werde unter Berufung auf die erwähnte Kürzung des Rahmenkredits abgewiesen. Am 20. Oktober 1994 bestätigte das EVD die Abweisung des Folgegesuchs (Beiträge für die Jahre 1993 bis 1996) formell. Es machte geltend, die am 7. März 1991 angedeutete Bereitschaft, unter bestimmten Voraussetzungen ein Anschlussgesuch zu prüfen, könne nicht als Versprechen für Beiträge bis ins Jahr 1996 verstanden werden. Es liege auch kein Verstoss gegen Treu und Glauben vor, da blosse Absichtserklärungen keine Bindungswirkungen entfalteten. Am 5. August 1994 habe die SfGZ selbst erklärt, die Zusage des EVD beziehe sich vorerst auf die Auszahlung eines Betrages für 1991/1992. Schliesslich führte das EVD an, behördliche Zusagen stünden immer unter dem Vorbehalt von Rechtsänderungen.

F. Gegen diese Verfügung erhob die SfGZ am 20. November 1994 Beschwerde beim Bundesrat und beim Bundesgericht (BGer) und beantragte die Aufhebung des Entscheides des EVD vom 20. Oktober 1994 sowie die Bewilligung der Gesuchseingabe vom 23. November 1993 / 5. August 1992, eventualiter die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz.

Die SfGZ machte geltend, sie besitze einen Rechtsanspruch auf WBO-Beiträge; im Ermessen der Verwaltung stehe einzig noch, die Höhe der Zuwendung festzulegen. Bestehe ein Rechtsanspruch auf Bundesbeiträge, sei das Parlament nicht mehr frei, Kredite zu sprechen oder nicht; der Grundsatz der Gesetzmässigkeit gelte auch für die Haushaltführung des Bundes. Sei ein Budgetposten zu niedrig angesetzt, müsse ein Nachtragskredit bewilligt werden. Die Genehmigung des Budgets erfolge bloss mit einfachem Bundesbeschluss, und ein solcher könne keine verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber dem einzelnen entfalten.

Selbst wenn sich ergeben sollte, dass das anwendbare Bundesrecht der zuständigen Behörde Ermessen bei der Gewährung der Bundeshilfe einräumte, so müsste dabei das Gebot der Rechtsgleichheit gewahrt werden. Zudem werde ein unzulässiges widersprüchliches Verhalten gerügt; es seien mehrmals Zusatzinformationen eingefordert worden, dann aber am Ende das Gesuch dennoch vollständig abgewiesen worden.

Schliesslich leitete die SfGZ ihren Anspruch auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ab; das auch als venire contra factum proprium zu wertende Verhalten des BIGA (d. h. das Stillschweigen auf Briefe, die von einer bis 1996 dauernden Unterstützung des Projekts ausgingen, sowie das Einfordern eines Zwischenberichts bis Ende 1993) sei als konkludente Zusicherung zu würdigen; gestützt darauf habe die Stadt Zürich nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen.

Werde mit Rechtsänderungen in wohlerworbene Rechte eingegriffen, so könne dies in qualifizierten Fällen zur Entschädigungspflicht führen. Die Kürzung des Kredits führe im übrigen faktisch zur Aufhebung der beiden Bundesbeschlüsse, die ein Eingehen von Verpflichtungen bis Ende 1995 vorsehen.

Da das EVD das Gesamtprojekt genehmigt habe, komme die Verweigerung von Beiträgen ab 1993 einer Subventionskürzung gleich, für welche keine Rechtsgrundlage bestehe.

G. Am 19. Dezember 1994 eröffnete das Bundesamt für Justiz mit dem BGer einen Meinungsaustausch über die Zuständigkeit. Am 4. April 1995 antworte das BGer, es gehe davon aus, dass die Verfügung des EVD vom 20. Oktober 1994 ausschliesslich vom Bundesrat beurteilt werden sollte. Das Bundesamt für Justiz schloss sich dieser Auffassung am 13. April 1995 an. Daraufhin ist das BGer mit Urteil vom 1. Mai 1995 auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten und hat die Akten dem Bundesrat überwiesen.

Auf den Inhalt des Meinungsaustausches wird in den rechtlichen Erwägungen (unten E. 1-3) zurückgekommen.

H. Das EVD beantragte am 8. Juni 1995 die Abweisung der Beschwerde.

Zum Sachverhalt machte das EVD geltend, das BIGA habe bis Ende 1992 keine Kenntnis vom Inhalt des Beschlusses des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 10. Juni 1991 gehabt. Das Anschlussgesuch sei erst am 23. November 1993 vollständig eingereicht worden, und in diesem Zeitpunkt habe der zuständige Projektbearbeiter bereits auf mögliche Kürzungen hingewiesen; letzteres sei auch der Grund für das Einfordern eines Zwischenberichts gewesen. Eine Rechtsverzögerung liege daher nicht vor.

Sowohl die Finanzierung der Sondermassnahmen wie auch der Nachtrag zum Budget 1994 seien in Form eines einfachen Bundesbeschlusses getroffen worden, die Kürzung daher zulässig. Dass bei fehlenden Krediten Sachzwänge entstünden und Prioritäten zu setzen seien, verstosse nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot.

Der Vorwurf der Verletzung von Treu und Glauben wurde vom EVD zurückgewiesen. Es sei zwar richtig, dass das BIGA ursprünglich davon ausgegangen sei, das Projekt bei günstigem Verlauf weiter zu unterstützen, doch sei dies nie verbindlich zugesagt worden; letzteres sei ohne formelle Eingabe und Prüfung auch gar nicht möglich gewesen. Es liege daher auch keine Subventionskürzung vor.

I. Mit Replik machte die SfGZ zum Sachverhalt geltend, das EVD und das BIGA hätten vom Inhalt des Gemeinderatsbeschlusses vom 10. Juli 1991 (WBO-Beitrag als Voraussetzung) bereits mit Schreiben vom 9. November 1990 beziehungsweise 4. April 1991 / 27. Juni 1991 Kenntnis erhalten. Schliesslich sei das BIGA auch ordnungsgemäss über den Gang des Projekts orientiert worden. Im August 1992 habe ein aussagekräftiger Bericht noch gar nicht vorliegen können, weil hierzu erste praktische Erfahrungen hätten berücksichtigt werden müssen; die ersten Kurse seien aber erst später durchgeführt worden.

Den Vorwurf der Rechtsverzögerung hielt die SfGZ - in abgeschwächter Form - aufrecht. Im Falle von Kreditkürzungen seien im übrigen für die Prioritätenordnung insbesondere der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und die Bedeutung des Projekts für das öffentliche Interesse wesentlich.

Schliesslich verwahrte sich die SfGZ gegen den Vorwurf des widersprüchlichen Verhaltens und hielt daran fest, dass die Beitragsverweigerung gegen Treu und Glauben verstosse.

J. Das EVD hielt mit Duplik vom 11. September 1995 am Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest und verwies im wesentlichen auf seine früheren Vorbringen.

Es präzisierte, einseitig formulierte Erwartungen seien nicht geeignet, Inhalt und Umfang einer gesprochenen Zusicherung abzuändern. Der Schlussbericht sei erst am 1. Juni 1993 eingereicht und am 18. November 1993 noch ergänzt worden; dieser Schlussbericht habe die Grundlage des Anschlussgesuchs gebildet.

Die Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen Weiterbildung seien schliesslich als Starthilfe gedacht gewesen, was dagegen gesprochen habe, Finanzhilfen über mehrere Jahre hinweg zuzusichern.

(...)

II

1.1. Gemäss Art. 99 Bst. h OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlichrechtlichen Zuwendungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch gewährt.

1.2. Der Bund fördert aufgrund von Art. 1 WBO-Bundesbeschluss mit zeitlich beschränkten Sondermassnahmen die berufliche Weiterbildung. Als förderungswürdig gelten ausserordentliche Anstrengungen im Sinne von Art. 50 Abs. 1 BBG. Danach soll die berufliche Weiterbildung gelernten und angelernten Personen helfen, ihre berufliche Grundausbildung der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen oder zu erweitern und ihre Allgemeinbildung zu verbessern, damit sie ihre berufliche Mobilität steigern und anspruchsvollere Aufgaben übernehmen können. Das Berufsbildungsgesetz und die Verordnung vom 7. November 1979 über die Berufsbildung (BBV, SR 412.101) enthalten in Art. 63 ff. beziehungsweise 57 ff. sowohl Subventionen, auf welche ein Rechtsanspruch besteht, als auch solche, auf die dies nicht zutrifft. Wie in VPB 49.59 festgehalten ist, muss im Bereich des Berufsbildungsgesetzes im Einzelfall untersucht werden, ob ein Rechtsanspruch besteht; dies gilt auch für den Bereich der Weiterbildungsoffensive.

1.3. Ein Rechtsanspruch auf einen Bundesbeitrag besteht, wenn die Voraussetzungen eines Beitrags im Bundesrecht selber (Gesetz oder Verordnung) erschöpfend umschrieben werden und der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrages nicht dem Ermessen der Verwaltung anheimgestellt ist (für viele: BGE 118 V 16, 116 Ib 312, 116 V 318 ff. und 110 Ib 152).

Zu den massgeblichen Auslegungskriterien gehören insbesondere die Verwendung einer «Kann-Formulierung», ein Beitragsrahmen mit festen Maxima/Minima für den Einzelfall sowie die Art der Umschreibung der subventionsberechtigten beziehungsweise nicht subventionsberechtigten Tatsachen.

Wie das BGer in seinem Urteil vom 1. Mai 1995 (oben I/G) festgestellt hat, besteht auf Bundesbeiträge gemäss WBO-Bundesbeschluss entgegen der Auffassung des Vorstehers des Schul- und Sportamtes der Stadt Zürich (im folgenden Beschwerdeführerin) kein Rechtsanspruch. Gegen einen Rechtsanspruch spricht bereits der Wortlaut des WBO-Bundesbeschlusses und der Verordnung des EVD vom 17. Juli 1990 über Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen Weiterbildung (im folgenden: WBO-Verordnung, SR 412.100.11), nämlich die «Kann-Formulierung» in Art. 4 WBO-Bundesbeschluss sowie der geringe Bestimmtheitsgrad der Förderungstatbestände, ebenso die Notwendigkeit einer Begutachtung durch eine Kommission (Art. 4 WBO-Verordnung) und - aufgrund der Konzeption des WBO-Bundesbeschlusses - der enge Finanzrahmen.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher ausgeschlossen, und die angefochtene Verfügung unterliegt der Beschwerde an den Bundesrat (Art. 72 Bst. a in Verbindung mit Art. 74 Bst. a VwVG).

1.4. Die Beschwerdeführerin beruft sich im weiteren darauf, mit der Verfügung vom 7. März 1991 sei über das «ob» (die Ausrichtung eines Bundesbeitrages) bereits im positiven Sinn entschieden worden und so in der angefochtenen Verfügung nur noch über die Höhe des Bundesbeitrages zu befinden gewesen (BGE 110 Ib 155; René A. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, Basel/Stuttgart 1971, S. 166 ff., insb. S. 169 sowie S. 175 ff.). Damit rügt sie, die angefochtene Verfügung stehe im Widerspruch zu einer früheren Verfügung und stelle diesbezüglich eine unzulässige Änderung beziehungsweise einen Widerruf dar (BGE 107 Ib 48 f. und 105 Ib 124). Es muss somit auch geprüft werden, ob sich die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und damit die Zuständigkeit des BGer allenfalls aus Art. 101 Bst. d OG ergibt (vgl. BGE 105 Ib 122 ff.).

Nun hat aber das EVD mit seiner Verfügung vom 7. März 1991 der Beschwerdeführerin gemäss Dispositiv ausdrücklich nur für die Jahre 1991 und 1992 einen Bundesbeitrag zugesichert und diesen zudem betragsmässig festgelegt.

Die vom EVD der Beschwerdeführerin gegenüber erklärte Bereitschaft «das Projekt nach dem Vorliegen von ersten Erfahrungen auf Ihr Ersuchen hin weiter über die Sondermassnahmen zu unterstützen» stellt - wie auch das BGer in seinem Urteil vom 1. Mai 1995 festgestellt hat - weder ausdrücklich noch sinngemäss eine Verfügung über die Zusicherung eines Beitrags dar. Die Weigerung des EVD, der Beschwerdeführerin für die Jahre 1993 und 1994 einen Bundesbeitrag zu gewähren, stellt daher keinen Widerruf der Verfügung vom 7. März 1991 dar, und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher auch im Lichte von Art. 101 Bst. d OG ausgeschlossen.

1.5. Dass streitig ist, ob allenfalls eine konkludente Zusicherung vorliegt beziehungsweise ob die Beschwerdeführerin aufgrund von Treu und Glauben auf eine solche Zusicherung schliessen durfte, vermag für sich allein die Zuständigkeit des BGer nicht zu begründen.

2. Da wie dargelegt auf WBO-Beiträge kein Rechtsanspruch besteht, handelt es sich um sogenannte Ermessenssubventionen (vgl. VPB 59.5 betreffend Filmwesen, 59.10 und 58.77 betreffend Fonds für Verkehrssicherheit sowie 59.23 und 56.17 betreffend Investitionshilfe für Berggebiete).

Der Bundesrat überprüft in solchen Fällen nur, ob die Vorinstanz das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäss ausgeübt hat. Eine Überprüfung der angefochtenen Verfügung auf Angemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG) findet nicht statt.

Ein Ermessensmissbrauch und damit eine Verletzung von Art.4 BV ist insbesondere unter den Gesichtswinkeln rechtsgleicher Behandlung, Verhältnismässigkeit sowie Treu und Glauben zu beurteilen (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 313 ff; Ulrich Häfelin/ Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, Nr. 357 ff. und 374 ff.; Max Imboden / René A. Rhinow/ Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel / Frankfurt am Main 1990, Nr. 67/B/I/II; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4. Aufl., Basel / Frankfurt am Main 1991, S. 120 ff.; Pierre Moor, Droit administratif, Bd. I: Les fondements généraux, Bern 1988, Ziff. 4.3.1 und 4.3.2).

3. Nachdem es um Bundesbeiträge ging, auf welche kein Rechtsanspruch besteht, stand der Kürzung des Kredits durch die Bundesversammlung aus dieser Sicht nichts im Wege. Die Kreditkürzung im Rahmen der Verabschiedung des Voranschlags erfolgte im übrigen wie der ursprüngliche Kreditbeschluss in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses; dass dieser in Ausführung eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses erfolgte, ist für die Frage, in welcher Form eine Kürzung des Kredits beschlossen werden konnte, ohne Belang.

Die Kürzung des WBO-Kredits im Rahmen der Verabschiedung des Budgets war daher gesetzeskonform.

4. Der Grundsatz von Treu und Glauben als Vertrauensschutzgrundsatz ist aus Art. 4 BV abgeleitet (Urs Gueng, Zur Verbindlichkeit verwaltungsbehördlicher Auskünfte und Zusagen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 71 [1970], S. 497 ff.; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 160; Katharina Sameli, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] NF 96 [1977] II, S. 322 ff., 347 ff. und 364 ff.; BGE 116 Ib 187, 116 V 298 ff., mit zahlreichen Hinweisen).

Nach diesem Grundsatz hat der Bürger unter gewissen Voraussetzungen Anspruch darauf, dass sein Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder Erwartungen, die durch behördliches Verhalten begründet wurden, geschützt wird. Auch der Gesetzgeber hat den Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten. Es ist daher im folgenden zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin eine Zusicherung weiterer Bundesbeiträge erhalten hat, beziehungsweise ob sie aufgrund von Treu und Glauben davon ausgehen durfte, sie werde weitere Beiträge erhalten (Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel / Frankfurt am Main 1983, S. 195 ff.; Häfelin/Müller, a. a. O., S. 117 ff.; Gygi, a. a. O., S. 160 f.; BGE 118 Ib 379 und 116 Ib l87).

Das EVD hat geltend gemacht, seine Erklärung, es sei bereit, das Projekt nach dem Vorliegen von ersten Erfahrungen auf Ersuchen hin weiter über die Sondermassnahmen zu unterstützen, stelle eine blosse Absichtserklärung und keine verbindliche Zusage dar (vgl. Weber-Dürler, a. a. O., S. 195 f.). Geht man mit Weber-Dürler davon aus, dass in einer Erklärung der Bindungswille der Behörde für die Zukunft zum Ausdruck kommen muss, damit von einer Zusicherung gesprochen werden kann, so ergibt sich daraus für den Bundesrat, dass ein solcher Bindungswille aufgrund des objektiven Erklärungswerts, ausgelegt nach Treu und Glauben, der umstrittenen, unglücklich formulierten Erklärung des EVD in der Verfügung vom 7. März 1991 abging, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass es um die Frage einer langfristigen Finanzierung ging.

Die beschränkte Bedeutung der Absichtserklärung einer weiteren Unterstützung nach Vorliegen erster Erfahrungen beziehungsweise die Notwendigkeit einer neuen Verfügung für die konkrete Zusicherung allfälliger Bundesbeiträge für die nachfolgenden Jahre musste der Beschwerdeführerin im übrigen bewusst geworden sein, als vom EVD entgegen der von ihr geäusserten Erwartungen keine feste Zusicherung bis ins Jahr 1996 verfügt wurde Das Schreiben der Beschwerdeführerin an das BIGA vom 27. Juni 1991, in welchem festgehalten wird, die vorberatende Kommission des Gemeinderates sei bei ihrer Gutheissung der Gründung und Führung einer Weiterbildungsklasse Film/Video davon ausgegangen, dass die Beitragszusicherung bis 1996 gelte (eine entsprechende Feststellung findet sich übrigens auch in Ziff. 6 des Gemeinderatsbeschlusses vom 10. Juli 1991), vermag in diesem Kontext betrachtet als einseitige Erklärung nachträglich nichts an der beschränkten Bedeutung der vom EVD abgegebenen Absichtserklärung, das heisst am fehlenden Bindungswillen, zu ändern.

Die seitens der Beschwerdeführerin ausgedrückten Erwartungen mussten vom EVD nach Treu und Glauben auch nicht dahingehend verstanden werden, es bestehe nur die Möglichkeit einer verbindlichen dauernden Unterstützung während der ganzen Projektdauer oder dann der Verzicht auf das Projekt.

Es liegt daher keine verbindliche Zusicherung vor, so dass offengelassen werden kann, ob die übrigen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt wären.

Hinsichtlich der hier nicht mehr entscheidenden Frage, ob das BIGA aufgrund des Schreibens der Beschwerdeführerin vom 27. Juni 1991 betreffend die weitere Finanzierung bis 1996 eine Richtigstellung hätte vornehmen sollen, sei darauf hingewiesen, dass in jenem Zeitpunkt die - wenn auch unverbindliche - Bereitschaft bestand, das Projekt unter bestimmten Voraussetzungen weiter zu unterstützen (oben I/H). Ein widersprüchliches Verhalten des BIGA liegt nicht vor.

Die angefochtene Verfügung erscheint im übrigen auch nicht als unverhältnismässig und beachtet das Gebot rechtsgleicher Behandlung. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, nach der Budgetkürzung seien anderen Gesuchstellern noch

Beiträge zugesichert worden, und gegenüber den vor der Budgetkürzung zugesicherten Beiträgen bestehen rechtliche und sachliche Unterschiede, so dass nicht gesagt werden kann, Gleiches sei ungleich behandelt worden.

5. Das BIGA hat schliesslich mit seinem Entscheid betreffend die Zusicherung eines Bundesbeitrages für das Jahr 1993 zu Recht zugewartet, bis nach Vorliegen des Zwischenberichts per Ende 1993 ein vollständiges Gesuch vorlag. Der Vorwurf der Rechtsverzögerung ist daher unberechtigt.

6. Wurde der für WBO-Sondermassnahmen zur Verfügung stehende Kredit durch das Parlament rechtmässig gekürzt und lag seitens des EVD hinsichtlich der Jahre 1993-1996 auch keine Zusicherung eines Bundesbeitrages vor, welche dieses zur Stellung eines Nachtragskredits verpflichtet hätte, so ergibt sich daraus, dass die Verweigerung eines Bundesbeitrages unumgänglich war, nachdem der dem EVD zur Verfügung stehende Betrag bereits ausgeschöpft worden war. Auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und die Bedeutung der einzelnen Projekte für das öffentliche Interesse kam es daher nicht mehr an.

(...)

Dokumente des Bundesrates