

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. Februar 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterinnen Arn De Rosa und Steinmann
Gerichtsschreiber Sieber

1. **Vereinigung A.** _____
handelnd durch die statutarischen Organe
2. **Verband B.** _____
handelnd durch die statutarischen Organe
beide vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende

gegen

Kanton Bern

handelnd durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch die Bau-,
Verkehrs- und Energiedirektion, Reiterstrasse 11, 3011 Bern

Beschwerdegegner

betreffend Beiträge zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren
Energien (RRB 797 vom 18. Juni 2014)



Sachverhalt:

A.

Die Vereinigung A._____ und der Verband B._____ lassen in C._____ einen Gebäudekomplex mit gemeinsamer Erschliessung, Einstellhalle und zentraler Wärmeerzeugung erstellen. Das Bau-rechtsgrundstück ist in zwei Stockwerkeigentumseinheiten aufgeteilt, wobei die Vereinigung A._____ den Gebäudeteil an der D._____strasse 1___ als Büroräumlichkeit zu nutzen gedenkt, während der Gebäudeteil an der D._____strasse 2___ dem Verband B._____ zu Ausbildungszwecken dienen wird.

B.

Die Vereinigung A._____ und der Verband B._____ stellten am 30. Januar 2014 beim Amt für Umweltkoordination und Energie des Kantons Bern (AUE) je ein Gesuch um Ausrichtung von Finanzhilfen für besonders energieeffiziente Gebäude. Mit Sammelbeschluss vom 18. Juni 2014 über Kantonsbeiträge zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien (RRB 797/2014) sprach der Regierungsrat u.a. der «E._____ p.A., Vereinigung A._____» für den Neubau des Verwaltungsgebäudes an der «D._____strasse 1___/2___» einen Beitrag von Fr. 202'000.-- zu. Gestützt auf diesen RRB erliess das AUE am 7. Juli 2014 eine Verfügung, mit der es der «E._____» den entsprechenden Beitrag zusicherte. Hiergegen erhoben sowohl die Vereinigung A._____ als auch der Verband B._____ entsprechend der Rechtsmittelbelehrung Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Nachdem das AUE die angefochtene Verfügung aufgehoben hatte, schrieb die BVE das Beschwerdeverfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab. Am 9. Dezember 2014 eröffnete das AUE den RRB 797/2014 vom 18. Juni 2014 mit separaten Schreiben der Vereinigung A._____ und dem Verband B._____ unter Hinweis auf die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

C.

Gegen den Beschluss des Regierungsrats haben die Vereinigung A._____ und der Verband B._____ am 8. Januar 2015 mit einer gemeinsamen Eingabe Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben und in der Sache folgende Anträge gestellt:

- «1. In Aufhebung von Ziff. 3.8 des angefochtenen Entscheides seien für die Bauvorhaben der Beschwerdeführenden Förderbeiträge von CHF 80.00/m² Energiebezugsfläche (EBF), ausmachend zugunsten des Vorhabens der Beschwerdeführerin 1 (D._____strasse 1____) CHF 239'040.00 (entsprechend CHF 80.00 für 2'988 m² EBF) und zugunsten des Vorhabens des Beschwerdeführers 2 (D._____strasse 2____) CHF 233'440.00 (entsprechend CHF 80.00 für 2'918 m² EBF), zuzusprechen.
2. Eventuell: Ziff. 3.8 des angefochtenen Entscheides sei aufzuheben und zur Neufestsetzung der Förderbeiträge zugunsten der Vorhaben der Beschwerdeführenden im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.»

Der Kanton Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 9. Februar 2015 die Abweisung der Beschwerde. Am 11. Dezember 2015 haben sich die Beschwerdeführenden zur materiellen Beschwer des Verbands B._____ geäußert. Der Kanton Bern hat verzichtet, dazu inhaltlich Stellung zu nehmen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 69 Abs. 4 des Kantonalen Energiegesetzes vom 15. Mai 2011 [KE nG; BSG 741.1]). Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Verfügung oder einen Entscheid ist nach Art. 79

Abs. 1 VRPG befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c). Zwar haben beide Beschwerdeführende je ein Gesuch um Ausrichtung von Finanzhilfen gestellt. Mit RRB 797/2014 vom 18. Juni 2014 wurde eine solche indessen nicht ihnen, sondern der «E._____ p.A., Vereinigung A._____» zugesprochen. Aufgrund der Akten bleibt unklar, um welche Rechtsperson es sich bei der «E._____», welche im Übrigen auch als Bauherrin für das Gebäude an der D._____strasse 1___/2___ aufgetreten ist (vgl. Beschwerdebeilage 4/13), genau handelt. Insbesondere ist nicht erkennbar, ob sie allenfalls mit der «Genossenschaft F._____» (nachfolgend: Genossenschaft F._____) identisch ist, welche die Erstellung und den Betrieb eines Bildungszentrums für die berufliche Ausbildung, insbesondere im ... und ...gewerbe, in C._____ bezweckt (vgl. Internet-Handelsregisterauszug vom 16.10.2015; abrufbar unter <<http://www.zefix.ch>>) und an der die Beschwerdeführenden beteiligt sind (Eingabe vom 11.12.2015 [act. 9]). Jedenfalls wurde den Gesuchen der Beschwerdeführenden nicht im gewünschten Umfang entsprochen, womit diese durch den angefochtenen Beschluss formell beschwert sind. Als Eigentümerin der einen Stockwerkeigentumseinheit ist die Beschwerdeführerin 1 auch materiell beschwert. Fraglich ist hingegen die materielle Beschwer des Beschwerdeführers 2, zumal nicht er, sondern die Genossenschaft F._____ als Eigentümerin der anderen Stockwerkeigentumseinheit im Grundbuch eingetragen ist (vgl. verfahrensleitende Verfügung vom 14.12.2015 [act. 10]). Der Beschwerdeführer 2 selbst verweist diesbezüglich auf die personellen und wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen ihm und der Genossenschaft F._____ sowie darauf, dass er als Nutzer des betroffenen Gebäudes im Fall der Abweisung der Beschwerde eine höhere Miete zu entrichten habe (Eingabe vom 11.12.2015 [act. 9]).

1.2 Materiell beschwert kann nur sein, wer sich zulässigerweise am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt hat (BVR 2015 S. 534 E. 2.1, 2008 S. 396 E. 1.2). Die Beteiligung am Gesuchsverfahren setzt ein schutzwürdiges Interesse voraus; fehlt dieses, wird auf das Gesuch nicht eingetreten

(Art. 50 VRPG). Für Gesuche betreffend Finanzhilfen gemäss Art. 58 Abs. 2 KEnG, wie sie hier umstritten sind, präzisiert die Spezialgesetzgebung, dass diese durch die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Gebäude zu beantragen sind (vgl. Art. 47 Abs. 4 der Kantonalen Energieverordnung vom 26. Oktober 2011 [KEnV; BSG 741.111]). Da der Beschwerdeführer 2 kein Eigentum an der hier interessierenden Stockwerkeigentumseinheit hat, ist er wohl zu Unrecht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt worden und gilt nicht als materiell beschwert (zu den strengen Legitimationsvoraussetzungen bei einer Drittbeschwerde «pro Adressat» vgl. etwa BVR 2008 S. 396 E. 2.3.2, 1994 S. 273 E. 2; BGE 135 V 382 E. 3.3.1, 130 V 560 E. 3.4 ff.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 12 N. 6 und Art. 65 N. 10; Bernhard Waldmann, in Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 89 N. 28; Isabelle Häner, in Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2008, Art. 48 N. 17). Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 kann jedoch mit Blick auf die unstrittige Legitimation der Beschwerdeführerin 1 und den Ausgang des Verfahrens offenbleiben. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter diesem Vorbehalt einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin. Gerügt werden können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie andere Rechtsverletzungen einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Als solche gelten die Ermessensüberschreitung und -unterschreitung sowie der Ermessensmissbrauch. Solange die Vorinstanz ihr Ermessen in diesem Rahmen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz zu setzen (BVR 2013 S. 28 E. 2.7, 2011 S. 324 E. 1.2; vgl. auch hinten E. 3.3).

1.4 Der Streitwert übersteigt Fr. 20'000.--, womit die Streitsache in die Zuständigkeit des ordentlichen Spruchkörpers fällt (Art. 57 Abs. 1 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Angefochten ist der Beschluss des Regierungsrats vom 18. Juni 2014, mit welchem der «E. _____» in Anwendung von Art. 58 Abs. 2 KEnG für besonders energieeffiziente Gebäude Finanzhilfen von insgesamt Fr. 202'000.-- zugesichert worden sind (RRB 797/2014, Ziff. 3.8). Gemäss Ziffer 5 des Beschlusses «sind die für die Kantonsbeiträge geltenden Bedingungen» zu einem späteren Zeitpunkt festzulegen (vgl. auch Art. 49 KEnV). In der Verfügung vom 7. Juli 2014 hatte das AUE unter der Rubrik «Rechtsgrundlagen und Bedingungen» auf das KEnG und die KEnV sowie auf die «Bedingungen und Auflagen des AUE (Förderprogramm 2014)» hingewiesen und damit Letzteres im Sinn von Ziffer 5 des RRB 797/2014 für verbindlich erklärt (Vorakten BVE, pag. 4). Diese Verfügung ist zwischenzeitlich aufgehoben worden (Vorakten BVE, pag. 39 f.; vorne Bst. B). Die in Ziff. 5 des Beschlusses erwähnten «Bedingungen» bleiben somit un geregelt. Die vorliegend einzig interessierende Frage der Beitragssätze kann indessen unabhängig von allfälligen (hier nicht strittigen) Nebenbestimmungen zur Finanzhilfe beantwortet werden, weshalb sich Weiterungen zu einer allfälligen Unvollständigkeit des Beschlusses erübrigen.

3.

3.1 Kanton und Gemeinden fördern die effiziente, sparsame, wirtschaftliche und umweltschonende Energieversorgung und Energienutzung (Art. 55 KEnG). Zu diesem Zweck kann der Kanton für besonders energieeffiziente Gebäude Finanzhilfen von maximal Fr. 250.-- pro Quadratmeter Energiebezugsfläche (EBF) leisten (Art. 58 Abs. 2 KEnG). Als besonders energieeffizient gelten insbesondere neu erstellte Gebäude, die hinsichtlich der Gebäudehülle und der Gesamtenergieeffizienz zur besten Effizienzklasse des Gebäudeenergieausweises der Kantone (GEAK) gehören (Art. 58 Bst. a i.V.m. Art. 47 Abs. 4 KEnV). Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Empfängerinnen oder Empfänger gewährt werden, um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten (Art. 3

Abs. 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 [StBG; BSG 641.1]). Es besteht kein Anspruch auf Ausrichtung einer Finanzhilfe (vgl. «Kann-Formulierung» in Art. 58 Abs. 2 KEnG sowie Vortrag der BVE zur Kantonalen Energieverordnung [nachfolgend: Vortrag KEnV], S. 24 [abrufbar unter: <<http://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Energie», «Rechtliche Grundlagen»]; vgl. auch Art. 6 Abs. 1 Bst. a StBG). Finanzhilfen werden im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ausbezahlt (Art. 50 Abs. 2 KEnV). Übersteigt die Nachfrage diese Mittel, erstellt die BVE eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt und die einzelnen Beiträge zugesichert und ausgerichtet werden (Vortrag KEnV, S. 24). Finanzhilfen dürfen nur gewährt werden, wenn die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt werden könnte (Art. 7 Abs. 2 Bst. a StBG).

3.2 Dem Kanton kommt beim Entscheid darüber, ob und in welchem Umfang Finanzhilfen für besonders energieeffiziente Gebäude gesprochen werden, ein weiter Ermessensspielraum zu. Wie er diesen auszuüben gedenkt, hat er in der Wegleitung und der Weisung der BVE vom 9. Januar 2014 für das Förderprogramm im Energiebereich ab 1. Januar 2014 (act. 3C/6; nachfolgend: Weisung) dargelegt. Beide gelten als Verwaltungsverordnungen, deren Hauptfunktion darin besteht, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über den Vollzug der anwendbaren Bestimmungen eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Praxis sicherzustellen. Trotz mangelnder Gesetzeskraft sind sie bei der Gesuchsbehandlung zu beachten, wenn und soweit ihre Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst bzw. wenn sie eine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (BVR 2013 S. 183 E. 3.3, 2012 S. 193 E. 3.2.2, je mit zahlreichen Hinweisen).

3.3 Das Verwaltungsgericht überprüft die Ermessensausübung durch die Vorinstanz auf Rechtsfehler hin (vorne E. 1.3). Neben dem Ermessen verfügt die die Finanzhilfen zusichernde Behörde insofern über einen – vom Verwaltungsgericht zu respektierenden – Beurteilungsspielraum, als die anwendbaren Bestimmungen offen formuliert sind bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Das Verwaltungsgericht hat nur zu prüfen, ob

sich die Vorinstanz bei der diesbezüglichen Konkretisierung und Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob ihre Verfügung namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot stand hält (vgl. BVR 2012 S. 529 E. 3.3.2, S. 121 E. 4.1.1, S. 109 E. 3.2; vgl. auch BGE 138 II 191 E. 4.2.5, 127 II 184 E. 5a/aa).

4.

4.1 Der Beitrag des Kantons an den Neubau energieeffizienter Gebäude richtet sich nach der Grösse der EBF (vorne E. 3.1). Für Neubauten, die dem Standard MINERGIE-P entsprechen und eine EBF von über 250 m² aufweisen, werden Fr. 80.-- pro m² bezahlt. Beiträge über Fr. 100'000.-- werden individuell festgelegt (Wegleitung S. 4, 8; ebenso Weisung S. 4 f.). Der Regierungsrat hat die Finanzhilfe auf der Grundlage der massgebenden Fläche (EBF) des gesamten Gebäudekomplexes berechnet (angefochtener Beschluss, Ziff. 3.8). Die Beschwerdeführenden rügen diesbezüglich eine falsche Sachverhaltsfeststellung und machen geltend, anstelle einer Gesamtbetrachtung hätten die Beiträge gestützt auf die EBF der einzelnen Stockwerkeigentumseinheiten berechnet werden müssen. Die beiden Gebäudeteile seien nicht nur durch eine unterschiedliche Bauherrschaft errichtet worden und stünden je in separatem Eigentum. Es handle sich zudem nach den Normen des Schweizerischen Ingenieurs- und Architektenvereins (SIA) um unterschiedliche Gebäudekategorien. Der Gebäudeteil der Beschwerdeführerin diene der Büronutzung (Kategorie III SIA-Norm 380/1), derjenige des Beschwerdeführers dagegen Schulungszwecken (Kategorie IV SIA-Norm 380/1). Mit Ausnahme der Wärmeerzeugung wiesen die beiden Gebäudeteile zudem keine gemeinsamen haustechnischen Installationen auf (Beschwerde, S. 5 f.).

4.2 Der Kanton verweist demgegenüber auf den Wortlaut von Art. 58 Abs. 2 KEnG und Art. 58 Bst. a KEnV, in denen von «Gebäuden» und nicht von «Gebäudeteilen» die Rede sei (Beschwerdeantwort, S. 3). – Gemäss Art. 58 KEnV beurteilt sich die Energieeffizienz eines Gebäudes anhand der Gebäudehülle und der Gesamtenergieeffizienz. Als Gebäudehülle ist die äussere Umgrenzung einer Baute zu verstehen. Massgebend sind die

Wärmedämmung der Aussenwände sowie die Wärmeschutzverglasung der Fenster (Vortrag KEnV, S. 25 f.). Für die Gesamtenergieeffizienz entscheidend ist die Gebäudetechnologie im Bereich Heizung, Warmwasser und Beleuchtung (Vortrag KEnV, S. 26). Beim hier interessierenden Gebäude erfolgt die Wärmeerzeugung zentral über eine Anlage. Bei diesen Gegebenheiten und mit Blick auf die massgebenden Bestimmungen sowie den zu respektierenden Beurteilungsspielraum der Subventionsbehörde (vorne E. 3.3) ist nicht zu beanstanden, dass der Kanton für die Berechnung der Finanzhilfen das gesamte Gebäude als eine Einheit betrachtet hat. Hieran ändert nichts, dass ein Gebäudeteil zu Schulungszwecken und der andere als Büroräumlichkeiten genutzt wird. Inwieweit die unterschiedliche Nutzung für die hier interessierende Frage der Energieeffizienz von Bedeutung sein könnte, ist nicht ersichtlich. Gleiches gilt für den Umstand, dass die beiden Stockwerkeigentumseinheiten unterschiedlichen Eigentümerinnen gehören. Der Vorwurf der fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung bzw. Rechtsanwendung erweist sich somit als unberechtigt.

5.

5.1 Das von den Beschwerdeführenden geplante Gebäude entspricht dem Standard MINERGIE-P und gilt als besonders energieeffizient. Für dessen Bau kann grundsätzlich eine Finanzhilfe gesprochen werden, was unbestritten ist (angefochtener Beschluss, Ziff. 3.8; vorne E. 3.1). Die Beschwerdeführenden sind allerdings der Ansicht, der zugesicherte Beitrag sei zu tief, weil der Regierungsrat ohne rechtliche Grundlage von dem in der Wegleitung wiedergegebenen Ansatz abgewichen sei. Für Gebäude mit Standard MINERGIE-P und einer EBF von über 250 m² komme gemäss Wegleitung ein Ansatz von Fr. 80.-- pro m² zum Tragen; stattdessen liege dem zugesicherten Beitrag ein Ansatz von lediglich rund Fr. 34.-- pro m² zugrunde (Beschwerde, S. 6 f.). – Die Wegleitung, deren Anwendbarkeit nicht umstritten und auch nicht zu beanstanden ist (vorne E. 3.2), enthält einleitend unter dem Titel «Allgemeine Bedingungen zum Förderprogramm Kanton Bern» mehrere grundsätzliche Bestimmungen zur Beitragsgewährung. Darunter befindet sich der Hinweis, dass Beiträge, die Fr. 100'000.-- übersteigen, individuell festgelegt werden (S. 4). Die hier interessierende

EBF beträgt 5'906 m² (vorne E. 4; Rechtsbegehren 1), was bei einem Ansatz von Fr. 80.-- pro m² einen Beitrag von Fr. 472'480.-- ergäbe. Nach der entsprechenden Grundsatzfestlegung in der Wegleitung ist die Finanzhilfe somit nicht nach festen Ansätzen, sondern individuell festzulegen, wie der Kanton Bern zu Recht geltend macht (angefochtener Beschluss, Ziff. 6; Beschwerdeantwort, S. 5). Weshalb die Beschwerdeführenden trotz dieses unmissverständlichen Vorbehalts in den «allgemeinen Bedingungen» im Beitragssatz eine behördliche Zusicherung erblicken (Beschwerde, S. 7), ist nicht nachvollziehbar. Soweit sie sich für die Begründung ihrer Rechtsbegehren auf Vertrauensschutz bzw. Schutz von Treu und Glauben berufen (vgl. Art. 9 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]), kann ihnen daher von vornherein nicht gefolgt werden (statt vieler BGE 137 I 69 E. 2.5.1).

5.2 Zu prüfen bleibt, ob der Kanton die Höhe des zugesicherten Beitrags rechtsfehlerfrei festgesetzt hat. Finanzhilfen für energieeffiziente Neubauten mit einer EBF von über 1'250 m² (bei einem Ansatz von Fr. 80.-- pro m² wird bei solchen Bauten die Beitragshöhe von Fr. 100'000.-- erreicht) werden nach einem «degressiven Ansatz gemäss Beitragsrechner» festgelegt, wie der Kanton ausführt. Der Grund für einen degressiven Beitragsansatz liege darin, dass bei grösseren Projekten, d.h. bei Gebäuden mit einer höheren EBF, aufgrund einer besseren wirtschaftlichen Situation und der Nutzung von Synergien bei Planung und Ausführung die Investitionskosten pro m² EBF tiefer seien. Beiträge über Fr. 250'000.-- würden nicht gesprochen. Diese Massnahmen erlaubten nicht nur die Festlegung der Finanzhilfen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel (Art. 50 Abs. 2 KEnV; vorne E. 3.1), sondern dienten auch dazu, Mitnahmeeffekte zu vermeiden, d.h. keine Projekte zu unterstützen, die ohnehin realisiert worden wären. Das Beitragsmodell orientiere sich zudem am harmonisierten Fördermodell der Konferenz Kantonalen Energiefachstellen (HFM). Es diene als Anreizsystem, da ohne finanzielle Förderung Gebäude nicht energieeffizient, sondern nur nach den gesetzlichen Mindestanforderungen gebaut würden (angefochtener Beschluss, Ziff. 6; Beschwerdeantwort, S. 7 f.).

5.3 Der Kanton darf nur soweit Finanzhilfen zusprechen, als dies für die Erreichung des gewünschten Ziels erforderlich ist, nicht aber darüber hinaus (vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. a StBG). Hinsichtlich der Frage, wie die Finanzhilfen konkret zu bemessen sind, damit sie (gerade noch) als Anreiz wirken, verfügt er über einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum (vorne E. 3.3). Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn der Kanton den bei grösseren Projekten zu erwartenden Synergieeffekten Rechnung trägt und darauf abstellt, dass die Investitionskosten pro m² EBF mit zunehmender Grösse der Baute tendenziell sinken. Der dabei zur Anwendung gebrachte degressive Ansatz mit einer absoluten Obergrenze der Beiträge bei Fr. 250'000.-- ermöglicht zudem einen Einsatz der Mittel im Rahmen ihrer Verfügbarkeit (Art. 50 Abs. 2 KEnV). Es bestehen keine Hinweise, dass der Regierungsrat die Bemessung von Finanzhilfen rechtsungleich handhaben würde. Zwar wäre im Sinn grösserer Transparenz wünschenswert, wenn zumindest die Grundzüge der Bemessung von Beiträgen über Fr. 100'000.-- in geeigneter Form bekannt gegeben würden (vgl. Wegleitung in der seit 1.1.2015 gültigen Fassung, S. 4). Der Kanton legt aber überzeugend dar, dass die Aufschaltung des für die Bemessung der Finanzhilfe verwendeten «Beitragsrechners für alle Fördermassnahmen im Internet [...] nur mit sehr hohem technischen, organisatorischem und finanziellen Aufwand möglich» sei (Beschwerdeantwort, S. 8). Aus der Unkenntnis über die genaue Berechnung der Beiträge ist den Beschwerdeführenden zudem kein Nachteil erwachsen (vgl. auch hinten E. 6.3). Sie machen weiter geltend, die Berücksichtigung allfälliger Mitnahmeeffekte stehe im Widerspruch zum HFM (Beschwerde, S. 8). Inwiefern solche Effekte mit dem HFM berücksichtigt werden, braucht hier indes nicht erörtert zu werden, zumal das HFM lediglich eine (unverbindliche) Empfehlung an die Kantone darstellt (HFM [act. 1C/6], S. 9; zu den Mitnahmeeffekten vgl. S. 14, insb. Fn. 6; vgl. auch angefochtener Beschluss, Ziff. 6). Die Höhe der Finanzhilfen richtet sich nach kantonalem Recht. Es ist nicht zu erkennen, inwiefern der Kanton bei der Ausgestaltung oder Anwendung degressiver Ansätze auf grössere Bauvorhaben rechtliche Vorgaben missachtet hat. Ihm ist weder eine Rechtsverletzung bei der Ermessensausübung noch eine Überschreitung der ihm zustehenden Beurteilungsspielräume vorzuwerfen. Eine Überprüfung des angefochtenen Beschlusses auf Angemessenheit nimmt das Verwaltungsgericht nicht vor (vorne E. 1.3).

5.4 Die Berechnung der den Beschwerdeführenden zugesicherten Finanzhilfe hält gestützt auf diese Ausführungen der Rechtskontrolle stand.

6.

6.1 Die Beschwerdeführenden rügen schliesslich eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil der angefochtene Beschluss ungenügend begründet sei. Darin werde zwar auf die tieferen Beitragssätze bei grösseren Projekten verwiesen. Diese allgemein gehaltene Begründung genüge aber nicht, um die Senkung des Förderbeitrags von den publizierten Fr. 80.-- pro m² EBF auf ca. Fr. 34.-- pro m² EBF verständlich zu machen. Im Zeitpunkt der Gesuchstellung sei es für Interessierte nicht möglich, «auch nur annähernd verlässliche Ansätze der Förderbeiträge zu ermitteln, sofern diese von den in der Wegleitung publizierten Ansätzen abweichen sollten» (Beschwerde, S. 7 f.). Der Kanton macht demgegenüber geltend, der angefochtene Beschluss sei hinreichend begründet und die Beschwerdeführenden seien in der Lage gewesen, ihn sachgerecht anzufechten. Im Übrigen sei vorliegend ein die Gesuchstellenden begünstigender Akt der Massenverwaltung angefochten, an dessen Begründungsdichte ohnehin keine allzu hohen Anforderungen zu stellen seien (Beschwerdeantwort, S. 6).

6.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 21 ff. VRPG; Art. 26 Abs. 2 KV und Art. 29 Abs. 2 BV) fliesst die Pflicht der Behörden, eine Verfügung oder einen Entscheid zu begründen. Umfang und Inhalt der Begründungspflicht können nicht abstrakt umschrieben werden, sondern sind je nach Sach- und Rechtslage zu konkretisieren. Die Begründung muss im Allgemeinen aber so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Eine nachvollziehbare und verständliche Begründung setzt voraus, dass wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihre Verfügung oder ihr Entscheid stützt (BVR 2015 S. 234 E. 3.2, 2013 S. 443 E. 3.1.1).

6.3 Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen sollten, ein Abweichen von den in der Wegleitung wiedergegebenen Beitragsansätzen bedürfe einer besonders eingehenden Begründung, kann ihnen von vornherein nicht gefolgt werden. Auch der ausdrückliche Vorbehalt zu diesen Ansätzen ist in der Wegleitung enthalten, was die Beschwerdeführenden offenbar übersehen haben (dazu vorne E. 5.1). Die Unkenntnis über die zu erwartende Beitragshöhe im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ist zudem keine Frage der Begründungspflicht. Wer um Beiträge von über Fr. 100'000.-- ersucht, muss gestützt auf die Wegleitung um deren individuelle Festlegung wissen und könnte sich bei der zuständigen Behörde nach weiteren Informationen erkundigen. Entscheidend ist, dass im angefochtenen Beschluss die für die Beitragshöhe massgebenden Kriterien genannt werden, namentlich die Regel, dass bei grösseren Projekten angesichts der geringeren spezifischen Investitionen kleinere Beitragssätze gesprochen werden (Ziffer 6). Hieraus kann auf die Anwendung einer degressiven Formel geschlossen werden. Sodann erwähnte der Regierungsrat die Anlehnung an das HFM sowie die Notwendigkeit, Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Diese Informationen sind zwar recht knapp gehalten, genügten jedoch unter den gegebenen Umständen, um den Beschwerdeführenden aufzuzeigen, weshalb kein höherer Betrag gesprochen werden konnte. Sie waren gestützt auf diese Informationen denn auch in der Lage, den Beschluss sachgerecht anzufechten. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor.

7.

Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen; sie haften dafür solidarisch (Art. 108 Abs. 1 sowie Art. 106 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 Abs. 3 VRPG).

8.

Nach Art. 83 Bst. k des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) ist die Beschwerde an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht. Der strittige Beitrag stellt keine Anspruchssubvention im Sinn dieser Bestimmung dar (vgl. etwa BGer 2C_360/2012 vom 17.8.2012, E. 1.1, 2C_762/2008 vom 8.5.2009, E. 1.1). Gegen den vorliegenden Entscheid steht somit lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen, weshalb in der Rechtsmittelbelehrung auf diese verwiesen wird. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann einzig die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (vgl. Art. 116 BGG; zur eng begrenzten Rügemöglichkeit vgl. etwa BGE 134 V 138 E. 2.1 [Pra 98/2009 Nr. 15]).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 4'000.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführenden
 - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.