

BGer 2C_382/2025 vom 18. Februar 2026

Bundesgericht, 2026-02-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_382_2025

FR: TF 2C_382/2025 du 18 février 2026

IT: TF 2C_382/2025 del 18 febbraio 2026

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 150 II 346 E. 1.1 mit Hinweisen).

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid eines oberen kantonalen Gerichts betreffend eine Subvention für die energetische Sanierung eines Gebäudes und damit betreffend eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG ; vgl. zum Subventionsbegriff Urteil 2C_334/2023 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.1 mit Hinweisen).

E. 1.2

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Rechtsanspruch besteht (sog. Ermessenssubventionen; Art. 83 lit. k BGG). Zu prüfen ist, ob es sich beim vorliegend strittigen Förderbeitrag um eine Ermessenssubvention handelt.

E. 1.2.1

Die Vorinstanz erwog, dass es sich bei der streitbetroffenen Subvention um einen Förderbeitrag gemäss dem kantonalen Energieförderprogramm handle, welcher der kantonalen Staatsbeitragsgesetzgebung unterliege. Da die massgebenden Vorschriften des kantonalen Energierechts als "Kann-Bestimmungen" formuliert seien und die Voraussetzungen der Beitragsgewährung nicht konkret umschreiben würden, liege die Ausrichtung von Energieförderbeiträgen im Ermessen der Baudirektion (vgl. E. 4 des angefochtenen Urteils). Die Beschwerdeführerin wendet dagegen zusammengefasst ein, aus einer Gesamtbetrachtung der verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen ergebe sich, dass die Baudirektion hinsichtlich der Frage, ob sie für Gebäudesanierungen nach Minergie-Standard Förderbeiträge gewährt oder nicht, über kein Ermessen verfüge. Hieran änderten die von der Vorinstanz herangezogenen "Kann-Bestimmungen" nichts.

E. 1.2.2

Auf eine Subvention besteht rechtsprechungsgemäss dann ein Anspruch, wenn das einschlägige Recht die Bedingungen, unter denen ein Staatsbeitrag zu gewähren ist, genügend konkret umschreibt, ohne dass es im Ermessen der zuständigen Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 145 I 121 E. 1.2; Urteile 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.2; 2C_799/2022 vom 30. April 2024 E. 1.3.1). Dabei spielt es keine Rolle, ob der (potenziell) anspruchsbegründende Erlass ein Gesetz oder eine Verordnung ist oder ob sich die Berechtigung aus mehreren Erlassen ergibt (BGE 129 V

226 E. 2.2; Urteile 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.2; 2C_799/2022 vom 30. April 2024 E. 1.3.1). Sind die Bedingungen für die Gewährung hinreichend präzise geregelt, besteht ein Anspruch auf die Subvention, selbst wenn die Behörde über einen gewissen Beurteilungsspielraum verfügt, namentlich um die genaue Höhe der Unterstützungssumme festzulegen (BGE 110 Ib 297 E. 1; Urteile 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.2; 2C_799/2022 vom 30. April 2024 E. 1.3.1).

Ist die anwendbare Norm als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet, stellt dies ein Indiz dafür dar, dass kein Anspruch auf die Subvention besteht, auch wenn eine solche Formulierung dies nicht in allen Fällen ausschliesst (BGE 129 V 226 E. 2.2; Urteile 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.3; 2C_142/2022 vom 15. Dezember 2023 E. 1.4.5). Ein Rechtsanspruch auf eine Subvention kann unter Umständen selbst dann bestehen, wenn diese gemäss der einschlägigen Gesetzgebung lediglich im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt wird (Urteil 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.3 mit Hinweis). Soweit das Gesetz einen Anspruchsstaatsbeitrag vorsieht, liegt nämlich eine gebundene Ausgabe vor, die auch dann getätigt werden muss, wenn sie im Budget nicht enthalten ist (Urteil 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.3 mit Hinweis). Allein aus dem Bestehen eines Budgetvorbehalts kann mithin nicht geschlossen werden, dass keine Anspruchssubvention vorliegt; eine entsprechende Formulierung bildet jedoch immerhin ein gewichtiges Indiz gegen das Bestehen eines Rechtsanspruchs, weil in diesem Fall die Subventionsgewährung unter dem Vorbehalt der Budgethoheit des Parlaments steht (Urteile 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 1.2.3; 2C_142/2022 vom 15. Dezember 2023 E. 1.4.5; 2C_711/2022 vom 9. Dezember 2022 E. 1.3.2).

E. 1.2.3

In § 3 Abs. 1 (i.V.m. § 1 Abs. 1) des Staatsbeitragsgesetzes des Kantons Zürich vom 1. April 1990 (LS 132.2) werden Subventionen als zweckgebundene geldwerte Leistungen des Staats (Staatsbeiträge) "zur Unterstützung oder Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt", definiert. Neben den Subventionen gehören auch die Kostenanteile und die Kostenbeiträge zu den Staatsbeiträgen (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 Staatsbeitragsgesetz/ZH), wobei sowohl auf die Kostenanteile wie auch auf die Kostenbeiträge ein gesetzlicher Anspruch besteht (vgl. die §§ 2 und 2a Staatsbeitragsgesetz/ZH). Nach § 3 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz/ZH gelten Subventionen u.a. dann als gebundene Ausgaben, wenn ihr Zweck und der Höchstsatz gesetzlich festgelegt sind (lit. a) oder wenn sie aus einem im Gesetz vorgesehenen Rahmenkredit geleistet werden (lit. b).

E. 1.2.4

§ 16 Abs. 3 des Energiegesetzes des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (EnerG/ZH; LS 730.1) sieht vor, dass aus den Globalbeiträgen des Bundes aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe (vgl. Art. 34 Abs. 1 und 3 des CO₂-Gesetzes [SR 641.71] in der bis Ende 2024 in Kraft gewesenen Fassung; vgl. heute Art. 34 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 33a Abs. 1 CO₂-Gesetz) zur Verminderung der CO₂-Emissionen und zur Verbesserung der Energieeffizienz bei Gebäuden Subventionen gewährt werden können. Diese Regelung geht auf eine Revision des EnerG/ZH vom April 2021 zurück. In der Weisung vom 22. April 2020 (ABl 2020-05-15, S. 5 ff.) hielt der Regierungsrat dazu fest, dass mit dem neuen Abs. 3 von § 16 EnerG/ZH im kantonalen Recht die "Möglichkeit" verankert werden solle, aus den Globalbeiträgen des Bundes aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe Subventionen

zu gewähren (vgl. S. 20).

E. 1.2.5

In Konkretisierung von § 16 Abs. 3 EnerG/ZH bestimmt § 16a Abs. 1 der Energieverordnung des Kantons Zürich vom 6. November 1985 (EnerV/ZH; LS 730.11) u.a., dass an Massnahmen zur rationellen Energienutzung, insbesondere im Rahmen energetischer Gebäudesanierungen, Subventionen ausgerichtet werden können (lit. a). Die Subventionen richten sich im Einzelfall nach der einsparbaren Energiemenge, wobei zur Vereinfachung pauschalierte Ansätze pro Quadratmeter beheizter Bruttogeschossfläche festgelegt werden können (vgl. § 16a Abs. 2 EnerV/ZH). Gemäss § 16b EnerV/ZH ist die Baudirektion für die Ausrichtung der Subventionen sowie für die Regelung der Einzelheiten der Subventionstatbestände und die Regelung der Ansätze und der Mindesthöhe der Subventionen zuständig.

E. 1.2.6

Gestützt auf § 16b Abs. 2 EnerV/ZH (und § 17a lit. d EnerG/ZH) erliess die Baudirektion im Dezember 2022 für das vorliegend relevante Jahr 2023 die Verfügung "Förderprogramm Energie 2023". Danach umfasst das Förderprogramm ab Januar 2023 u.a. Förderbeiträge für Gesamtanierungen nach Minergie-Standard in der Höhe von Fr. 100.--/m² Energiebezugsfläche. Die Verfügung hält sodann fest, dass Beiträge über Fr. 300'000.-- individuell berechnet werden und sich der Beitragssatz mit zunehmender Gesamtfördersumme verringert.

E. 1.2.7

Aus dem Vorstehenden erhellt, dass keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es sich beim streitbetroffenen Förderbeitrag um eine Anspruchssubvention handelt. Der kantonale Gesetzgeber hat in § 3 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz/ZH sämtliche (kantonalen) "Subventionen" als Ermessenssubventionen definiert (vgl. E. 1.2.3 hiervor), sodass zumindest im Prinzip davon ausgegangen werden kann, dass er sich auch in anderen Gesetzen, in denen der Begriff der Subvention verwendet wird, an diese Terminologie hält bzw. gehalten hat. Sodann sind die hier direkt einschlägigen Bestimmungen der kantonalen Energiegesetzgebung (§ 16 Abs. 3 EnerG/ZH und § 16a Abs. 1 lit. a EnerV/ZH) als "Kann-Vorschriften" formuliert und ergibt sich aus den Materialien zu § 16 Abs. 3 EnerG/ZH, dass mit dieser Gesetzesnorm lediglich die "Möglichkeit" - und damit keine behördliche Pflicht - geschaffen werden sollte, die Globalbeiträge des Bundes aus der Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe für die Förderung energetischer Gebäudesanierungen und weiterer Massnahmen zur Energieoptimierung zu verwenden (vgl. E. 1.2.4 und 1.2.5 hiervor). Eine solche Pflicht ergibt sich auch nicht aus dem Bundesrecht, zumal Art. 34 Abs. 1 und 3 CO₂-Gesetz (in der bis Ende 2024 in Kraft gewesenen Fassung) allein das Verhältnis zwischen dem für die Erhebung der CO₂-Abgabe verantwortlichen Bund und den Kantonen als potenziellen Empfängern von Globalbeiträgen beschlägt. Darüber hinaus enthält das anwendbare kantonale Recht keine konkrete Umschreibung der Bedingungen, unter denen ein Förderbeitrag für Energieoptimierungsmassnahmen zu gewähren ist. In der Verfügung "Förderprogramm Energie 2023" der Baudirektion vom Dezember 2022 wird bloss festgehalten, welche Massnahmen ab 2023 Teil des Förderprogramms bilden und welche Subventionsansätze gelten (vgl. E. 1.2.6 hiervor). Aus der Wendung, wonach das Energieförderprogramm bestimmte, in der Verfügung aufgeführte Staatsbeiträge "umfasst", und dem Hinweis darauf, dass Beiträge ab Fr. 300'000.-- individuell berechnet werden, lässt

sich jedenfalls nicht schliessen, dass der Baudirektion mit Blick auf das "Ob" der Subventionsgewährung kein (Entschiessungs-) Ermessen mehr zukomme. Im Übrigen sieht § 3 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz/ZH ausdrücklich vor, dass (auch) Staatsbeiträge, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht, unter gewissen Voraussetzungen als gebundene Ausgaben gelten (vgl. E. 1.2.3 hiervor).

E. 1.2.8

Nach dem Gesagten ist der vorliegend strittige Förderbeitrag mit der Vorinstanz als Ermessenssubvention zu qualifizieren. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist gestützt auf Art. 83 lit. k BGG nicht einzutreten.

E. 1.3

Nachdem sich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unzulässig erweist, ist weiter zu prüfen, ob auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde eingetreten werden kann.

E. 1.3.1

Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann einzig die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (Art. 116 BGG). Dabei gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit: Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten und weiteren verfassungsmässigen Rechten nur insoweit, als die entsprechende Rüge in der Beschwerdeschrift klar vorgebracht und detailliert begründet wird (Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 117 BGG).

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf das Legalitätsprinzip, das Willkürverbot, den Vertrauensschutz und das Rechtsgleichheitsgebot. Das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip ist - ausserhalb des Straf- und des Abgaberechts - kein verfassungsmässiges Recht im Sinn von Art. 116 BGG , sondern lediglich ein Verfassungsgrundsatz, der im Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht selbständig angerufen werden kann (vgl. Urteil 2C_502/2019 vom 30. Oktober 2019 E. 4.2; vgl. ferner BGE 134 I 322 E. 2.1 ; 129 I 161 E. 2.1). Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die Praxis der Baudirektion, wonach ab einer Fördersumme von Fr. 300'000.-- der reduzierte Satz von Fr. 40.--/m² Energiebezugsfläche gilt, verletze Art. 5 Abs. 1 BV , ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde somit aufgrund von Art. 116 BGG unzulässig. Die weiteren von der Beschwerdeführerin als verletzt gerügten Verfassungsgarantien (Willkürverbot, Vertrauensschutz und Rechtsgleichheitsgebot) stellen verfassungsmässige Rechte im Sinn von Art. 116 BGG dar.

E. 1.3.2

Fraglich ist, inwieweit sich die Beschwerdeführerin mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde auf die von ihr als verletzt gerügten verfassungsmässigen Rechte berufen kann.

Zur subsidiären Verfassungsbeschwerde ist legitimiert, wer ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (Art. 115 lit. b BGG). Da der Beschwerdeführerin kein Anspruch auf die von ihr angebehrte Subvention zukommt (vgl. E. 1.2 hiervor), ist sie durch den von ihr angefochtenen Subventionsentscheid nicht in rechtlich geschützten Interessen betroffen (vgl. BGE 149 I 72 E. 3.1; Urteil 2D_27/2024 vom 15. April 2025 E. 1.3). Sie kann folglich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weder das Willkürverbot (vgl. Art. 9 BV) noch das

Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) anrufen (grundlegend dazu BGE 133 I 185 ; vgl. ausserdem BGE 147 I 89 E. 1.2.2 ; 138 I 305 E. 1.3; 137 II 305 E. 2; Urteile 2C_1017/2022 vom 28. Januar 2025 E. 2.1.1; 2C_853/2022 vom 29. März 2023 E. 1.4). Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist auch in dieser Hinsicht nicht einzutreten.

Zulässig ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde insoweit, als die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Vertrauensschutzes rügt. Der aus Art. 9 BV fliessende Anspruch auf Vertrauensschutz ist ein verfassungsmässiges Recht im Sinn von Art. 116 BGG , welches der sich darauf berufenden Beschwerdeführerin - wie insbesondere auch die Freiheitsrechte (vgl. Urteil 2C_26/2025 vom 11. Juni 2025 E. 1.2.1 mit Hinweisen) - unmittelbar ein rechtlich geschütztes Interesse an der Beschwerdeerhebung verschafft (vgl. Urteil 2D_5/2025 vom 30. April 2025 E. 4.4; vgl. zudem Urteile 2C_199/2024 vom 12. September 2024 E. 2.3; 2D_14/2015 vom 25. Februar 2015 E. 2.2).

E. 1.3.3

Da sich die form- (Art. 42 BGG) und fristgerecht (Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 117 BGG) eingereichte subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegen einen Entscheid einer letzten kantonalen Instanz richtet (vgl. Art. 113 BGG) und die Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat (Art. 115 lit. a BGG), kann auf das Rechtsmittel - mit den in den E. 1.3.1 und 1.3.2 hiervor dargelegten Einschränkungen - eingetreten werden.

E. 2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 118 Abs. 1 BGG). Es kann die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie auf einer Rechtsverletzung im Sinn von Art. 116 BGG beruht (Art. 118 Abs. 2 BGG), wobei die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein muss (Urteil 2C_26/2025 vom 11. Juni 2025 E. 2.2 mit Hinweis).

E. 3

Die Beschwerdeführerin bringt vor, der "Fördergeldrechner" auf der Internetseite des Kantons Zürich habe im Juli 2023 nach Eingabe der Daten ihres Sanierungsprojekts einen voraussichtlichen Förderbeitrag von Fr. 1'174'400.-- (recte: Fr. 1'174'700.--) angegeben. Dabei sei der reduzierte Beitragssatz von Fr. 40.--/m² ab einer Fördersumme von Fr. 300'000.-- nicht zur Anwendung gekommen. Sie sei in ihrem Vertrauen auf diese behördliche Auskunft zu schützen.

E. 3.1

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht den Privaten einen grundrechtlichen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses Verhalten auf eine konkrete, den betreffenden Rechtsuchenden berührende Angelegenheit bezieht. Vorausgesetzt ist weiter, dass derjenige, der sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage hat vertrauen dürfen und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die er nicht mehr rückgängig machen kann (Urteil 2C_246/2025 vom 4. November 2025 E. 6.1; vgl. auch BGE 149 V 203 E. 5.1 ; 146 I 105 E. 5.1.1). Das Vorliegen einer hinreichenden Vertrauensgrundlage ist nur dann zu bejahen, wenn die Auskunft vorbehaltlos erteilt wurde (BGE 143 V 95 E.

3.6.2; Urteile 9C_375/2024 vom 15. November 2024 E. 5; 2C_879/2021 vom 8. Juli 2022 E. 8.1).

E. 3.2

Es ist unbestritten, dass die seitens der Beschwerdeführerin im Juli 2023 mit dem Online-Fördergeldrechner des Kantons Zürich erfolgte Berechnung mit dem Hinweis versehen war, dass der Rechner zeige, "wie viel Förderbeiträge Sie mit den jeweiligen Massnahmen erhalten

könnten ". Angesichts dieser Formulierung bzw. dieses Vorbehalts lässt sich - wie die Vorinstanz zutreffend erwog (vgl. E. 7.3 des angefochtenen Urteils) - nicht von einer vorbehaltlosen Auskunft sprechen. Die Beschwerdeführerin führt in der Beschwerdeschrift denn auch selber aus, der Fördergeldrechner habe ihr einen "voraussichtlichen" Förderbeitrag von Fr. 1'174'400.-- (recte: Fr. 1'174'700.--) in Aussicht gestellt. Es fehlt damit an einer unbedingten und verbindlichen Zusage. Die Beschwerdeführerin durfte allein gestützt auf den Online-Fördergeldrechner nicht davon ausgehen, ihr stünde exakt der berechnete Betrag zu. Die Beschwerdeführerin bringt zudem nicht vor, es sei verfassungsrechtlich unzulässig, den Fördergeldrechner mit dem zitierten Vorbehalt zu versehen. Es fehlt bei dieser Ausgangslage bereits an einer hinreichenden Vertrauensgrundlage. Dass der Kanton Zürich den Hinweis auf die Unverbindlichkeit der Berechnungen des Fördergeldrechners seither angepasst hat, ändert hieran nichts.

Hinzu kommt, dass sich die Beschwerdeführerin auf eine mit dem Online-Fördergeldrechner der Beschwerdegegnerin getätigte Berechnung vom Juli 2023 beruft. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Baudirektion bereits verfügt, dass der Beschwerdeführerin maximal Fr. 649'880.-- an Fördergeldern auszurichten seien. Nachdem ihr also im Juni 2023 verbindlich mitgeteilt worden war, wie hoch die Subvention ausfallen wird, durfte die Beschwerdeführerin im Juli 2023 erst recht nicht auf die (unverbindlichen) Angaben des Fördergeldrechners vertrauen. Im Übrigen ist weder dargelegt noch ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin aufgrund der Angaben des Fördergeldrechners nachteilige Dispositionen traf.

E. 3.3

Die von der Beschwerdeführerin erhobene Rüge der Verletzung ihres Anspruchs auf Vertrauensschutz erweist sich als unbegründet.

E. 4

Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nicht einzutreten. Diesem Verfahrensausgang entsprechend trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Es ist keine Parteientschädigung geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.