

An den Landrat

Glarus, 9. September 2014

Memorialsantrag des Glarner Kunstvereins betreffend „Beitrag von 1.6 Mio. Franken an die Sanierung vom Kunsthaus Glarus“; Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Der Memorialsantrag

Am 11. Juni 2014 reichte der Kunstverein Glarus den obgenannten Memorialsantrag ein. Er ist vom Präsidenten und vier weiteren Vorstandsmitgliedern unterzeichnet. Nach der rechtlichen Prüfung des Antrags wurde von der Staatskanzlei eine korrigierte Fassung verlangt, um bestehende Unklarheiten betreffend die beantragte Beitragshöhe zu beseitigen. Diese wurde am 8. September 2014 nachgereicht.

Der Memorialsantrag lautet wie folgt:

„Der Kanton Glarus leistet an den Glarner Kunstverein für die Erneuerung des Kunsthauses Glarus einen Beitrag von 1.6 Millionen Franken, das heisst 50 % an die ausgewiesenen Gesamtkosten von 3.2 Millionen Franken (+/- 20 %).“

Zur Begründung wird auf die Funktionen des Kunstvereins (Sicherstellung des kulturellen Erbes, Kunstvermittlung sowie Dienstleistungen im Bereich der Kunst) verwiesen, bei deren Erfüllung das Kunsthaus Glarus gemäss Darlegung der Antragsteller von zentraler Bedeutung sei. Die Tätigkeiten des Kunstvereins würden durch den Kanton massgebend unterstützt. Er verfüge jedoch nicht über genügend Vermögen für die erforderliche Erneuerung des Kunsthauses. Mit dessen Führung erfülle der Kunstverein eine öffentliche Aufgabe. Deshalb sei aus seiner Sicht die hälftige Übernahme der Erneuerungskosten durch den Kanton angemessen. Die andere Hälfte werde vom Kunstverein getragen. Vorgesehen ist, dass sich sein Anteil u.a. aus Beiträgen von Sponsoren, Mäzenern und Organisationen, Anrechnung von Vorleistungen und Eigenleistungen sowie Unterstützungsbeiträgen der Gemeinden zusammensetze. Im Übrigen sei auf die einlässlichen Darlegungen im Antrag zu den grundsätzlichen Fragestellungen, zum Erneuerungsprojekt, zur Kostenschätzung und Finanzierung sowie auf die ergänzenden Erläuterungen zum Güterschuppen und zur Kunstvermittlung verwiesen (siehe Beilage).

2. Vorgaben der Zulässigkeitsprüfung

Gemäss Artikel 59 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung (KV) übermittelt der Regierungsrat die eingereichten Memorialsanträge mit seiner Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit innert drei Monaten dem Landrat. Dieser entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit und beschliesst gegebenenfalls über die Erheblichkeit. Ein Memorialsantrag kann gemäss Artikel 58 Absatz 2 KV jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt; er darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn er nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht. Der Antrag kann in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden (Art. 58 Abs. 3 KV). Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 58 Abs. 4 KV).

Bei der Zulässigkeitsprüfung geht es nicht um die politische Bewertung des Memorialsantrags, sondern nur um die Frage, ob der beantragte Inhalt mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar sei.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit

Die Antragsteller haben die Staatskanzlei um eine Vorprüfung des Antrags ersucht. In ihrer Antragsbegründung ist der betreffende Bescheid auszugsweise wiedergegeben. Bei solchen Bescheiden handelt es sich um rechtliche Einschätzungen seitens der Verwaltung. Diese können den Antrag des Regierungsrates und den Entscheid des Landrates über die rechtliche Zulässigkeit selbstverständlich nicht vorwegnehmen.

Der Memorialsantrag zielt auf einen Beschluss der Landsgemeinde, wonach der Kanton einen Beitrag an den Glarner Kunstverein zur Erneuerung des Kunsthauses Glarus leistet. Dieser soll 50 Prozent der beitragsberechtigten Kosten von 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %) betragen. Werden um 20 Prozent höhere Kosten (3,84 Mio. Fr.) angenommen, ergibt das einen maximalen Kantonsbeitrag von 1,92 Millionen Franken. Gemäss Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) bedarf jede Ausgabe einer gesetzlichen Grundlage. Besteht keine solche, ist sie zu schaffen, bevor die Ausgabe getätigt wird (Art. 39 Abs. 2 Satz 1 FHG). Im Einzelfall genügt ein Ausgabenbeschluss des nach der Kantonsverfassung für frei bestimmbare Ausgaben zuständigen Organs (Art. 39 Abs. 2 Satz 2 FHG). Einen solchen Beschluss der für die beantragte Ausgabe von maximal 1,92 Millionen Franken zuständigen Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV) sieht der Memorialsantrag vor.

Zu prüfen ist das Verhältnis des beantragten Landsgemeindebeschlusses zum geltenden Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (GS IV/F/1, Kulturförderungsgesetz). Dieses regelt u.a. die behördliche Gewährung von Zuwendungen im Kulturbereich. Der Antrag wäre mit diesem Gesetz und folglich mit der verfassungsmässigen Stufenordnung der Erlasse unvereinbar, wenn er verlangen würde, für einen Einzelfall in die gesetzlich bestimmte Kompetenzordnung einzugreifen, ohne diese allgemeinverbindlich ändern zu wollen. Wohl ist die Landsgemeinde das oberste Organ des Kantons (Art. 61 KV). Aber auch sie ist an das Recht gebunden und darf nicht fallweise von den geltenden Vorschriften abweichen. Artikel 4 des Kulturförderungsgesetzes enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der Fördermassnahmen, wozu u.a. die Gewährung von Beiträgen an kulturelle Institutionen und Anlässe gehört. Beiträge an den Bau von Kultureinrichtungen sieht die Gesetzesbestimmung nicht ausdrücklich vor. In den entsprechenden Erläuterungen im Memorial wird zum Ausdruck gebracht, dass die Aufzählung möglicher Mittelverwendungen in Artikel 4 wohl alles enthalte, was in Frage komme.¹ Die Entscheide über die einzelnen Zuwendungen sind gemäss Artikel 6 dem Regierungsrat zugewiesen; er kann seine Kompetenz (gemäss dem später eingefügten Abs. 4) auf die Kommission zur Förderung des kulturellen Lebens (im Folgenden Kulturkommission) übertragen. Als Finanzierungsquellen führt Artikel 2 jährlich vom

¹ Memorial 1972, S. 13, Abschnitt 5.

Landrat im Budget festgelegte Kredite, Erträge aus Lotterien und Wetten (heute Kulturfonds) sowie freiwillige Beiträge, Schenkungen und Vermächtnisse auf. In den Erläuterungen ist hierzu ausgeführt, dass pro Jahr voraussichtlich 180'000 Franken verfügbar sein würden.²

Die aufgeführten Regelungen lassen im Kontext der zugehörigen Erläuterungen darauf schliessen, dass man bei Erlass des Kulturförderungsgesetzes im Jahr 1972 Zuwendungen an den laufenden Kulturbetrieb im Auge hatte, nicht die Mitfinanzierung von Investitionen der hier beantragten Art und Dimension. Wie erwähnt sind Beiträge an den Bau von Kultur-einrichtungen in der Auflistung möglicher Zuwendungen von Artikel 4 des Kulturförderungsgesetzes nicht aufgeführt. Was die Höhe des beantragten Beitrags betrifft, stehen heutzutage wesentlich mehr Mittel zur Verfügung als die 1972 in Aussicht gestellten 180'000 Franken, obwohl Kreditgewährungen des Landrates, wie sie in Artikel 2 Buchstabe a des Kulturförderungsgesetzes vorgesehen sind, in der Praxis nur fallbezogen erfolgen. Im Zeitraum zwischen 2010 und 2013 bewegten sich die Gesamtsummen der jährlich ausbezahlten Einzelzuwendungen zwischen rund 1,42 und rund 1,54 Millionen Franken. Der im Memorialsantrag vorgesehene Einzelbeitrag von 1,6 Millionen Franken würde mithin die Summen der sonst jeweils in einem Jahr geleisteten Einzelzuwendungen übersteigen. Es ist nicht denkbar, dass die Landsgemeinde mit dem Kulturförderungsgesetz den Regierungsrat zum Entscheid über die Gewährung von Zuwendungen dieser Grössenordnung ermächtigen wollte.

Die vorstehende Betrachtungsweise deckt sich mit der Praxis des Landrates im Zusammenhang mit finanziellen Unterstützungen von kulturellen Vorhaben, die sich in einer anderen Grössenordnung bewegen, als dies bei den von der Kulturkommission oder vom Regierungsrat gesprochenen Zuwendungen für einzelne Vorhaben üblicherweise der Fall ist. Für die Neubearbeitung der Geschichte des Landes Glarus (Rahmenkredit von 1,45 Mio. Fr.), die Erarbeitung des Kunstdenkmälerbandes Glarner Unterland (Rahmenkredit 1 Mio. Fr.) und die Erneuerung der Dauerausstellung zur Kantonsgeschichte im Freulerpalast Näfels (Einzelkredit von rund 193'000 Fr.) sprach jeweils er die Mittel aus der laufenden Rechnung.³

Die Landsgemeinde ihrerseits hat schon verschiedentlich einzelfallbezogen Beiträge an Bauvorhaben privater Organisationen, die ein öffentliches Interesse wahrnehmen, beschlossen. Als Beispiel sei die Beschlussfassung über den Memorialsantrag betreffend Gewährung eines Kantonsbeitrags zur Gesamtanierung des Sportzentrums Glarner Unterland⁴ erwähnt: Die beschlossene Unterstützung von 13,5 Millionen Franken ging weit über die vom anwendbaren Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vorgesehenen, vom Regierungsrat zu beschliessenden Beiträge hinaus. Der Beitrag wurde gesamthaft von der Landsgemeinde als frei bestimmbare Ausgabe beschlossen.⁵

Zusammenfassend würde die allfällige Gewährung des beantragten Beitrags zur Sanierung des Kunsthouses nicht als vom Kulturförderungsgesetz vorgesehene Zuwendung erfolgen, sondern als frei bestimmbare einmalige Ausgabe durch einen von diesem Gesetz unabhängigen Beschluss. In der Zusprechung des Beitrags durch die Landsgemeinde läge keine Missachtung der im Kulturförderungsgesetz verankerten Kompetenzordnung, weil sich diese nicht auf Beiträge der vom Memorialsantrag vorgesehenen Art und Dimension bezieht. Der Memorialsantrag erweist sich somit als rechtlich zulässig.

² Memorial 1972, S. 13, Abschnitt 4.

³ Siehe Protokoll des Landrates vom 1. Juli 1998, S. 11 ff.; vom 4. März 2009, S. 550 f.; vom 22. Dezember 2010, S. 103 ff.

⁴ Memorial 2001, S. 162 ff.

⁵ Protokoll der Landsgemeinde 2001, S. 20 ff. u. Memorial 2001, S. 165, Ziff. 4.

4. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu entscheiden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landesstatthalter
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag