

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 26. November 2013

GRG NR.	12	EA 66	186
---------	----	-------	-----

886

Einfache Anfrage von Urs Martin vom 20. November 2013 „Kompetenzen des Regierungsrates bei der Vergabe von Lotteriegeldern“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

Frage 1

Im Rückblick auf die letzten 25 Jahre wurden die grössten Lotteriefondsbeiträge für den Greuterhof in Islikon (5.7 Mio. Franken, in mehreren Teilbeträgen von 1991-1999), für das Kreuzlinger Seemuseum (1.5 Mio. Franken, in vier Teilbeträgen von 1990-1994), für die Jubiläumsanlässe „200 Jahre Kanton Thurgau“ im Jahr 2003 (1.5 Mio. Franken), für die Stiftung Napoleon III für die Wiederherstellung des Landschaftsparks Arenenberg (1.1 Mio. Franken, in zwei Teilbeträgen 2006 und 2008), für die Stiftung Turmhof, Steckborn (1 Mio. Franken, noch nicht abgeholt), für den Thurgauer Kantonaltag an der Expo.02 (Fr. 800'000.--) und für das Frauenfelder Eisenwerk (Fr. 650'000.--, in zwei Teilbeträgen 1985 und 1989) gesprochen. Die Kulturstiftung des Kantons Thurgau wird jährlich mit einem Lotteriefondsbeitrag von 1.1 Mio. Franken alimentiert (§ 4 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Kulturförderung und die Kulturpflege; RB 442.11). Für denkmalpflegerische Belange werden dem Lotteriefonds 2 Mio. Franken pro Jahr entnommen (§ 21 Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat, NHG; RB 450.1).

Die bisher grössten gesprochenen Beträge aus dem Sportfonds – als Teil des Lotteriefonds (§ 10 Sportförderungsgesetz; RB 415.1) – sind die folgenden: Fr. 500'000.-- für die Kunsteishalle Oberthurgau (2001), Fr. 400'000.-- für die Sanierung der Eishalle Güttingersreuti Weinfelden (2010) und je Fr. 250'000.-- für die Gedeckte Eisbahn Kreuzlingen (1978) und den Wiederaufbau der Turnfabrik Frauenfeld (2012). Für die geplante Schwimmhalle Kreuzlingen wurde ein Betrag von Fr. 900'000.-- aus dem Sportfonds zugesichert.

Fragen 2 und 3

Die Beilage „Kunstmuseum Thurgau“ zur Budgetbotschaft 2014 vom 24. September 2013 zeigt im Anhang 1 auf, dass es sich nicht um einen „Neubau des Kunstmuseums“ handelt, sondern um einen von der Stiftung Kartause Ittingen erstellten „Erweiterungsbau“, der wie die übrigen Museumsbauten im Eigentum der Stiftung bleibt. Beim vorliegenden Projekt geht es also nicht um den Bau oder den Betrieb des ursprünglichen Kunstmuseums, sondern um die Erweiterung dieses Baus unter der Bauherrschaft der Stiftung. Der Kanton gewährt der Stiftung entsprechende Gelder zu Erweiterung. Daraus ergibt sich, dass in diesem Fall nicht allgemeine Aufwendungen für die Kulturpflege bestritten werden. Es liegt ein besonderer Fall vor, womit in Anwendung von § 10 Abs. 2 Gesetz über die Kulturförderung und die Kulturpflege (KulturG; RB 442.1) Beiträge aus dem Lotteriefonds gewährt werden können. § 1 Abs. 1 Ziff. 2 der Verordnung des Regierungsrates über die Verwendung der Mittel aus dem Lotteriefonds (LotteriefondsV; RB 935.523) sieht im Übrigen ausdrücklich vor, dass Mittel aus dem Lotteriefonds auch für „Infrastrukturen im Kulturbereich“ verwendet werden können.

Frage 4

Gemäss Bundesgerichtsentscheid (BGE) 1C_493/2009, E. 7.4 besteht ein erheblicher Spielraum bei der Verwendung von Lotteriegeldern: „Zwar schliesst Art. 5 Abs. 2 LG [Lotteriegesez; SR 935.51] deren Verwendung zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen aus, d.h. für die Finanzierung von Aufgaben, deren Erfüllung dem Kanton gesetzlich vorgeschrieben ist (wie z.B. die Erstellung von Schulhäusern [...]). Dagegen belässt das Bundesrecht den Kantonen ein grosses Ermessen bei der Interpretation der Gemeinnützigkeit und der Wohltätigkeit, bei der Auswahl unter verschiedenen unterstützungswürdigen Vorhaben und bei der Bemessung der Höhe der Ausgabe.“ Eine entsprechende Anfrage bei der Comlot (Lotterie- und Wettkommission, Bern) bestätigt diesen weiten Ermessensspielraum. Es sei allgemein bekannt, dass sich die Praxis der Mittelvergabe in den Kantonen über die Jahre in eine Richtung entwickelt habe, dass Beiträge aus den Lotteriefonds auch dann möglich seien, wenn sie höchstens ergänzend zur Finanzierung von gesetzlich vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben eingesetzt werden. Daran anknüpfend führt die Comlot zudem aus: „Aufgrund unseres heutigen Kenntnisstandes ist es denkbar, dass die heute von vielen Kantonen gelebte Praxis Eingang in die revidierte Gesetzgebung auf Bundesebene finden wird.“ (Schreiben vom 17. September 2013).

Somit besteht sowohl gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wie auch der zuständigen interkantonalen Kommission kein Widerspruch zum Bundesgesetz. Das Projekt des Erweiterungsbaus des Kunstmuseums berücksichtigt vielmehr den Ermessensspielraum des Bundesgesetzes und die Praxis anderer Kantone.

Fragen 5 und 6

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Finanzdelegationen zulässig, wenn sie durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen sind, auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt bleiben und in einem formellen Gesetz erfolgen (BGE 1C_493/2009, E. 8, mit weiteren Hinweisen). Wie der „Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung“ (Philipp

Stähelin/Rainer Gonzenbach/Margrit Walt, Frauenfeld 2007, 2. Auflage) in N 3 zu § 23 Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) ausführt, ist im Vernehmlassungsentwurf von 1979 eine Einschränkung der Finanzdelegation vorgesehen gewesen, habe aber nicht Eingang in den definitiven Verfassungstext gefunden. Eine Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz an den Grossen Rat (...) sei somit unter bestimmten Umständen möglich. Erwähnt werden dabei die genannten Kriterien des Bundesgerichts. Die Verfassung des Kantons Thurgau schliesst die Finanzdelegation an den Regierungsrat somit nicht aus, beschränkt sich betreffend der zu untersuchenden Frage auf das Gebiet der Kulturpflege und erfolgte im formellen Gesetz über die Kulturförderung und die Kulturpflege. § 10 Abs. 2 KulturG stellt damit eine verfassungskonforme, abschliessende Finanzdelegation an den Regierungsrat dar. Eine analoge Finanzdelegation an den Regierungsrat findet sich beispielsweise in § 21 Abs. 4 NHG.

§ 45 Abs. 3 KV („Er [Der Regierungsrat] beschliesst über neue einmalige Ausgaben bis zu 100'000 Franken und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zu 20'000 Franken.“) gelangt vorliegend nicht zur Anwendung, da er nur solche Ausgaben betrifft, die ohne gesetzliche Grundlage erfolgen (vgl. Stähelin/Gonzenbach/Walt, a.a.O., N 5 zu § 45; vgl. auch BGE 1C_493/2009, E. 8). Die geplante Vergabe der Lotteriegelder stützt sich hingegen auf § 10 Abs. 2 KulturG. Durch die abschliessende Delegation an den Regierungsrat bestehen die aus § 10 Abs. 2 KulturG fliessenden Kompetenzen des Regierungsrates folglich unabhängig von den Finanzbefugnissen gemäss § 45 KV. Die bisherige Praxis (siehe Antwort auf die Frage 1) der Beitragsvergabe bestätigt im Übrigen die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates im Bereich des Lotteriefonds.

§ 45 Abs. 3 KV und § 10 Abs. 2 KulturG betreffen demnach unterschiedliche Tatbestände. Die beiden Bestimmungen stehen weder in einem widersprüchlichen noch in einem komplementären Verhältnis zueinander.

Frage 7

Die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerischer durchgeführter Lotterien und Wetten (Lotteriekonkordat; RB 935.54) legt in Art. 25 fest, der Kanton habe die zuständige Instanz für die Verteilung der Mittel aus dem Fonds zu bezeichnen. Diese Instanzen sind in der Verordnung des Regierungsrates über die Verwendung der Mittel aus dem Lotteriefonds genannt: Der Regierungsrat entscheidet über Beiträge aus dem Lotteriefonds (§ 8 Abs. 1 LotteriefondsV). In Abhängigkeit von der Höhe der gesprochenen Beiträge hat der Regierungsrat die Zuständigkeit an das Departement, das Generalsekretariat oder an das Kulturamt delegiert (§ 8 Abs. 2 und 3 LotteriefondsV).

Das KulturG legt fest, dass Kanton und Gemeinden das kulturelle Leben fördern und das kulturelle Erbe pflegen (§ 1 Abs. 1 KulturG). In § 10 KulturG wird die Finanzierung der Kulturpflege festgelegt. Sie erfolgt in der Regel aus allgemeinen Staatsmitteln (Abs. 1). In Ausnahmefällen (Abs. 2) können aber auch Beiträge aus dem Lotteriefonds gewährt werden. Dass der Regierungsrat dafür zuständig ist, legt dieser Absatz ebenfalls fest.

Währendem § 8 LotteriefondsV die Verteilinstanzen für Lotteriefondsgelder festlegt, bestimmen § 7 und § 10 KulturG, aus welchen Mitteln die Kulturförderung und die Kulturpflege finanziert werden. Das KulturG legt ausserdem fest, dass der Regierungsrat

für die Entnahme von Lotteriefondsgeldern zuständig ist, sofern nicht allgemeine Staatsmittel herangezogen werden. § 10 Abs. 2 KulturG besteht somit unabhängig von Art. 25 des Lotteriekonkordats.

Frage 8

Das Finanzreferendum nach § 23 KV kommt in zwei Fällen nicht zur Anwendung: Einerseits bei gebundenen Ausgaben (§ 23 Abs. 3 KV), andererseits im Rahmen einer Finanzdelegation durch die Übertragung der Ausgabenkompetenz an den Grossen Rat oder den Regierungsrat (Stähelin/Gonzenbach/Walt, a.a.O., N 3 zu § 23). Liegt demnach eine gebundene Ausgabe vor, kann der entsprechende Beschluss nicht dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Dasselbe gilt aber auch, wenn die Kompetenz abschliessend an den Grossen Rat oder den Regierungsrat delegiert wurde.

Im Übrigen lässt § 23 KV eine Volksabstimmung nur zu, sofern ein Beschluss des Grossen Rates vorliegt. Bei einem abschliessenden Entscheid des Regierungsrates gelangt diese Bestimmung deshalb nicht zur Anwendung (vgl. BGE 1C_493/2009, E. 8.2). Würde der Regierungsrat den Betrag der obligatorischen Volksabstimmung unterstellen, verstiesse er gegen die verfassungsmässig vorgegebene Zuständigkeitsordnung. Eine Volksabstimmung ist somit im vorliegenden Fall des Erweiterungsbaus nicht möglich.

Frage 9

Wie dargelegt, steht die Finanzierung des Erweiterungsbaus des Kunstmuseums im Einklang mit dem kantonalen und übergeordneten Recht sowie mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Der Regierungsrat sieht vor diesem Hintergrund keine Notwendigkeit für eine weitere Abklärung durch einen externen Juristen.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach